



Amélia De Matos Nunes
Oliveira Martins

**La protection de la nature du niveau international au niveau
national**

-Une étude de la protection nationale « parc » en France et au Portugal-

Dissertação com vista à
obtenção do grau de Mestre,
com menção em Direito
Internacional e Europeu

Orientador:
Doutor Francisco Pereira Coutinho, Professor de Direito da Universidade Nova de Lisboa

Março 2018

Resumo : Esta dissertação tem por objectivo de analisar os instrumentos jurídicos de proteção da natureza. Isto implica analisar, dentro do direito do ambiente, que ferramenta permite proteger na prática uma planta, um animal, etc. Por isso focamos principalmente em instrumentos preventivos e nomeadamente no instrumento das “áreas protegidas”.

Vamos estudar os três níveis de ordens jurídicas : o direito internacional, o direito supranacional (União Europeia) e o direito nacional. Para estudar o nível doméstico vamos comparar a proteção nacional aos “parques” em França e em Portugal.

Résumé : Ce mémoire a pour objectif d’analyser les instruments juridiques de protection de la nature. Cela implique analyser quels instruments du droit de l’environnement permettent en pratique la protection d’une plante, d’un animal etc. Pour cette raison nous allons privilégier l’étude des instruments préventifs et principalement des aires protégées.

Nous allons étudier les trois niveaux d’ordre juridiques émetteurs de normes dans ce domaine : le droit international, le droit régional, européen ici, et le droit national. Pour étudier le niveau national nous allons réaliser une étude de droit comparé France/ Portugal, la comparaison portant sur la protection national « parc » dans les deux pays.

SOMMAIRE :

INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE I: ENCADREMENT CONCEPTUEL.....	3
1. L'OBJET DE LA PROTECTION	4
• <i>Ecosystèmes.....</i>	4
• <i>Biodiversité.....</i>	6
2. LA PERSPECTIVE ACTUELLE.....	7
• <i>Le Développement durable.....</i>	7
3. L'OUTIL : LES AIRES PROTEGEES	11
CHAPITRE II : LES DIFFERENTS NIVEAUX DE PROTECTION DECOULANT DE CONVENTIONS OU D'ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX	13
1. LE NIVEAU INTERNATIONAL	13
• <i>L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES (ONU).....</i>	16
• <i>IUCN.....</i>	24
2. NIVEAU SUPRANATIONAL : LE CAS L'UNION EUROPEENNE	25
• <i>La politique de l'Union pour l'environnement.....</i>	25
• <i>Les Directives Oiseaux et Habitats</i>	26
• <i>Transposition en France et au Portugal.....</i>	28
3. CONCLUSION DU CHAPITRE	32
CHAPITRE III	33
COMPARAISON DROIT FRANÇAIS DROIT PORTUGAIS DE L'OUTIL « PARC »	33
1. BREVE HISTOIRE DU DEVELOPPEMENT DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT EN FRANCE ET AU PORTUGAL	34
2. LA STRUCTURE ORGANIQUE QUI PERMET LA COORDINATION ENTRE LES PARCS	38
• <i>Le Chaperon : Le Ministère</i>	38
• <i>Les établissements publics</i>	39
3. COMPARAISON DE LA LEGISLATION PROPRE AUX PARCS NATURELS.....	40
• <i>Histoire de la législation des parcs</i>	40
• <i>La législation actuelle des parcs</i>	42
• <i>Les lois cadres.....</i>	43
• <i>Les lois qui organisent la gestion des parcs</i>	45
La création du parc	46
La réglementation du parc.....	47
Personnes en charge du respect de la réglementation du parc et de sa gestion.....	52
Les zones adjacentes	54
La réglementation spécifique de certains milieux au sein des parcs :	56
La gestion du tourisme.....	59
La relation urbanisation et espaces naturels.....	61
BILAN DE LA COMPARAISON:	64
CONCLUSION GENERALE :	68

Introduction

« Les parties contractantes.

Préoccupées par le fait que la diversité biologique s'appauvrit considérablement par suite de certaines activités de l'homme, (...)

Conscientes du fait que la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique revêtent la plus haute importance pour la satisfaction des besoins alimentaires, sanitaires et autres de la population, qui ne cessent de croître, et que l'accès aux ressources génétiques et à la technologie ainsi que leur partage sont de ce fait indispensables. (...)

Déterminées à conserver et à utiliser durable la diversité biologique au profit des générations présentes et futures.

Sont convenues de ce qui suit¹».

Dans ce petit extrait de la Convention sur la diversité biologique une grande partie du problème est résumée : la nature est actuellement surexploitée par l'homme. Cette surexploitation menace les écosystèmes et donc l'homme, qui est partie intégrante de ces derniers. Juridiquement le problème a deux facettes (d'un point de vue anthropocentrique et considérant que l'homme, ou les sociétés qui sont par lui constituées, sont les seules personnes juridiques) : l'homme a le devoir des les protéger mais il est aussi détenteur du droit de vivre dans un environnement sain, c'est à dire avec des écosystèmes sains.

Le droit de l'environnement est un domaine très vaste, il est impossible de tout traiter, c'est pourquoi nous allons nous concentrer uniquement sur le devoir de protection. Nous n'allons donc pas évoquer les droits de l'homme en matière d'environnement, même s'ils sont évidemment complémentaires à tout ce que nous allons voir. Nous n'allons pas non plus traiter des problèmes climatiques et de pollution. L'idée ici est d'étudier quels sont les mécanismes de prévention que l'homme met en place pour répondre à ce devoir de protection. Quel instrument juridique permet en pratique de protéger un arbre, une plante, un animal ?

¹ Extrait du préambule de la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique (Rio de Janeiro, 1992). Disponible sur le site : <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-fr.pdf>.

Nous allons répondre à cette question en deux temps. Un Chapitre (II) sera tout d'abord consacré à l'action de la communauté internationale et européenne ; où nous tenterons de comprendre si les niveaux internationaux et supranationaux, dépourvus donc de souveraineté territoriale, ont la capacité d'agir efficacement en matière de protection de la nature. Dans le cadre de ce mémoire nous n'étudierons que l'Union européenne comme organisme supranational, puisque l'étude de droit comparé concernera la France et le Portugal. Dans un second temps, un autre chapitre (III) aura pour objectif de déterminer si l'Etat souverain, le niveau national, gère son territoire en vue de protéger les écosystèmes. Nous traiterons cette question à travers la comparaison de l'outil (protection nationale) « parc » dans deux ordres juridiques, le français et le portugais. Nous avons adopté cette perspective pour ne pas, simplement, faire un inventaire et favoriser, plutôt, une approche analytique des instruments juridiques de protection de la nature.

Ce que nous allons découvrir c'est que le niveau international a principalement la capacité de produire des tendances et des catégories d'instruments qui vont se répandre dans les niveaux inférieurs. Le niveau européen, spécifiquement, crée un cadre rigide et des standards minimums pour ses pays membres. Enfin le droit national, car il est en charge de la gestion d'un territoire, est le plus apte à protéger en pratique la nature ; mais pour réussir complètement cette mission il doit s'en donner les moyens. Et si dans les deux pays étudiés des structures très développées existent, elles auraient besoin de plus de financement et, surtout, d'être portées par une volonté politique plus ferme. Le trop grand nombre de compromis est aujourd'hui la principale cause de l'échec partial (ou réussite partielle) de nos politiques de protection de la nature.

Chapitre I: Encadrement conceptuel

Pour commencer ce travail il faut tout d'abord éclairer dans quel contexte la protection de la nature évolue, et dans quelle perspective elle est envisagée. La définition de ce cadre conceptuel est nécessaire pour pouvoir étudier ensuite les différents instruments juridiques disponibles.

Définitions

Les politiques environnementales utilisent une série de termes. Il est important de savoir ce qu'ils désignent pour comprendre les lois. Deux termes récurrents dans les discours sur les politiques environnementales sont « la nature » et « l'environnement ». Le problème de ces termes est qu'ils sont vagues, et finissent donc par être des fourre-tout.

Si vous prenez un dictionnaire « la nature », au sens qui nous intéresse, est définit comme « Tout ce qui existe sur la terre hors de l'homme et des œuvres de l'homme² ». Les écosystèmes et la biodiversité font donc parti de la « nature » et sont des termes plus précis pour pouvoir édifier des législations.

L'environnement est définit comme « l'ensemble des conditions naturelles et culturelles qui peuvent agir sur les organismes vivants et les activités humaines³. » Dans son livre Michel Prieur énonce qu'« aujourd'hui éclate au grand jour ce qui résultait depuis fort longtemps des réflexions des naturalistes et écologues, à savoir que l'homme comme espèce vivante fait partie d'un système complexe de relations et d'interrelations avec son milieu naturel. Il en résulte que toute action humaine a des effets directs ou indirects insoupçonnés. De ce fait, l'environnement est l'ensemble des facteurs qui influent sur le milieu dans lequel l'homme vit⁴. » L'environnement traduit donc la réalité macro de la terre : l'humanité fait partie d'un ensemble et n'évolue pas seule. Du fait de son influence dans ce milieu, l'humanité a le devoir de le protéger mais aussi de le préserver pour sa propre survie.

² Dictionnaire de la langue française, Paris : Le Robert Micro Poche, 1994. p.840.

³ *Idem*, p.460.

⁴ PIEUR, Michel, Droit de l'environnement, 5ème édition, Paris : Précis Dalloz, 2005, p.1/2.

1. L'objet de la protection

Les législations qui protègent la nature portent sur une série de choses, qui vont des espèces en danger aux paysages. Certains éléments sont protégés pour leur utilité, d'autres pour des motifs culturels, et même esthétiques. En réalité c'est la biodiversité et les écosystèmes qui sont au cœur du problème de la protection de la nature. Ils sont, en effet, ce qui permet la vie dans les conditions qu'on connaît. Cette fonction vitale s'accompagne de fonctions culturelles et scientifiques primordiales pour nos sociétés. Nos cultures et nos traditions, et donc nos identités, sont largement influencées par les écosystèmes environnants et la recherche génétique, par exemple, se basent énormément sur l'étude de la biodiversité.

Écosystème est le nom donné au système d'interactions qui permet la vie. La biodiversité est la qualité de ce système.

- **Ecosystèmes**

La Convention sur la diversité Biologique de 1992 définit un « écosystème » comme « le complexe dynamique formé de communautés de plantes, d'animaux et de micro-organismes et de leur environnement non vivant qui, par leur interaction, forment une unité fonctionnelle. » (article 2) En d'autres termes, écosystème est le nom donné au système d'interactions entre les organismes d'un local donné qui permet la vie de ces mêmes organismes. Ces interactions sont par exemple les relations de la chaîne alimentaire, la photosynthèse, la respiration, etc.⁵.

Leur première caractéristique est donc d'être essentiels. Le problème est qu'ils peuvent parfois représenter des équilibres fragiles. Face à un choc, comme l'introduction d'une nouvelle espèce ou une modification des conditions climatiques, ils peuvent ne pas se montrer assez résistants. Le problème s'aggrave lorsque l'on sait qu'ils existent entre eux des interactions de longues distances. L'altération d'un écosystème d'un côté du globe peut avoir

⁵ SACHS, Jeffrey D., The Age of sustainable development, New York : Colombia University Press, 2015, p. 448.

des conséquences des milliers de kilomètres plus loin dans un autre écosystème⁶. Un exemple de ces interactions entre écosystèmes est, par exemple, que les tempêtes de sable du Sahara, traversent les océans pour fertiliser la jungle Amazonienne⁷. De la même manière la fonte des glaces polaires n'affecte pas seulement les écosystèmes polaires. On imagine aisément l'effet domino que cela peut avoir.

L'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire (MEA)⁸ établit, et rappelle ainsi, les services rendus par les écosystèmes. Ils sont divisés en 4 catégories : « services d'approvisionnement », « services régulateurs », « services de soutien » et « services culturels ». Les premiers sont les services rendus pour satisfaire les besoins de l'humanité, par exemple la nourriture. Les seconds correspondent à la fonction régulatrice que les écosystèmes ont; ils permettent notamment de réguler le climat, les inondations et les maladies. La troisième catégorie correspond à des services de support, par exemple, le cycle des nutriments et la formation des sols, qui permettent notamment à l'homme de cultiver les terres. La dernière catégorie correspond aux services culturels rendus par les écosystèmes⁹. Pour expliquer cette dernière catégorie Jeffrey Sachs fait référence aux travaux d'Edward O. Wilson qui a développé le concept de « biophile » ou le besoin de l'homme d'être connecté à d'autres formes de vie¹⁰. Mais il n'est pas le seul, une série de recherches dans plusieurs domaines (travaux de biologistes mais aussi d'anthropologues et de sociologues) démontrent l'importance du lien de l'homme et de la nature. Cette relation est essentielle pour notre bien-être, et non pas seulement pour satisfaire nos besoins.

La seconde caractéristique importante de ces écosystèmes est leur complexité ; ce qui explique l'appel des écologues, depuis plusieurs décennies maintenant, à légiférer pour le protéger. Les causes des problèmes sont difficiles à identifier car la relation cause à effet n'est, la plupart du temps, pas linéaire. Les conséquences des toutes les altérations provoquées par l'homme dans ces systèmes ne sont pas non plus connues¹¹. Pour cette raison, si ces systèmes venaient à disparaître, l'humanité serait face à un monde qu'elle ne connaît pas et n'aurait vraisemblablement pas la capacité de les reproduire ou restaurer (il exister une

⁶ *Idem*, p. 449.

⁷ Information du documentaire : LINFIELD, Mark, prod., « Planet Earth », episode 1 « Pole to Pole », Netflix, 30ème minute.

⁸ En anglais "Millenium Ecosystems Assessment 2005", programme d'analyse du travail et de l'évolution des écosystèmes.

⁹ SACHS, Jeffrey D. *The Age of sustainable development*, p449-452.

¹⁰ *Idem*, p451.

¹¹ *Idem*, p448.

obligation de restaurer dans les aires protégées) entièrement. Ces dynamismes étant le résultat de l'évolution.

- **Biodiversité**

L'une des complexités de ces systèmes est qu'il présente en leur sein une variété d'organismes. Cette variété possède, elle aussi, une fonction. La Convention sur la diversité biologique définit la biodiversité comme étant « la variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie ; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes¹². » La question est : quelle est l'utilité de cette biodiversité ? Jeffrey Sachs présente le problème de cette manière : il faut observer la variabilité de la vie à tous les différents niveaux de l'organisation et comprendre comment cette variabilité affecte la performance des écosystèmes d'une manière qui nous intéresse¹³.

Les services rendus par la nature, que nous avons étudiée dans la partie précédente dédiée aux écosystèmes, sont le résultat de ces derniers mais sont possibles grâce à la biodiversité. La diversité, ou le fait qu'il existe plusieurs types d'organismes et non pas un seul, fait que chaque organisme a « une fonction ». Par exemple, certains types d'animaux ont été identifiés comme étant nécessaires aux humains.

Deux exemples connus sont les chauves-souris et les abeilles. En disparaissant elles entraînent, non seulement une perte de biodiversité, mais aussi la perte d'un travail gratuit fourni par la nature, nécessaire à l'homme et presque irremplaçable. Les chauves-souris servent à tuer les insectes et aident donc à en contrôler la population. Elles peuvent aussi être des polinisatrices. Mais elles sont surtout un indicateur de la santé de l'écosystème dans lequel elles évoluent¹⁴. Conscients des conséquences de leur disparition, les pays européens ont un Accord sur la conservation des populations des chauves-souris en Europe (Eurobats)

¹² Article 2 de la Convention sur la Diversité Biologique.

¹³ SACHS, Jeffrey D. *The Age of sustainable development* (traduit de l'anglais), p. 449.

¹⁴ Traduit de l'anglais du site de la Convention UNEP/EUROBATS, section « Importance of Bats Conservation. (Disponible sur le site : http://www.eurobats.org/about_eurobats/importance_of_bat_conservation).

de 1994, développé sous les auspices de la Convention sur les espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (Convention de Bonn de 1979)¹⁵.

De la même manière, les abeilles, un problème largement relayé par la presse et donc connu du grand public, sont également en voie de disparition. Les abeilles sont essentielles car elles sont des polinisatrices¹⁶. « En Chine, l'usage intensif des pesticides a entraîné la quasi-disparition des abeilles et les paysans secouent les arbres fruitiers pour tenter de reproduire de manière artificielle ce que la nature n'est plus capable de faire »¹⁷.

La biodiversité est aussi une source pour la science. La Convention sur la diversité biologique donne à l'argument des ressources génétiques une importance fondamentale dans la protection de la Biodiversité. On peut également parler de l'argument culturel et esthétique, qui est notamment la base de l'économie de certains pays, comme les pays africains spécialisés dans les safaris. Pour conclure l'un des messages essentiels en matière de Biodiversité des MEA est que « la biodiversité ne contribue pas uniquement au bien-être matériel et à la subsistance des êtres humains. Elle contribue également à la sécurité, à la résilience, aux relations sociales, à la santé et à la liberté de choix et d'action »¹⁸. Sa protection est donc un enjeu de taille pour nos sociétés.

2. La perspective actuelle

- **Le Développement durable**

Le très emblématique rapport Brundtland de 1987 est un des écrits fondateurs pour la notion de développement durable. Dans l'introduction de son deuxième chapitre *-Vers un développement durable-* ce dernier est défini comme « un développement qui répond aux

¹⁵ Cfr. Site UNEP/EUROBATS.

¹⁶ Comme elles sont essentielles pour l'agriculture, la Commission Européenne a proposé en juin 2017 l'interdiction de insecticides qui agissent sur le système nerveux des abeilles.

¹⁷ ANDRIEU, Eric, « Les abeilles sont menacées d'extinction en Europe. Le Monde (19/10/2017) (disponible sur le site : http://www.lemonde.fr/idees/article/2017/10/19/les-abeilles-sont-menacees-d-extinction-en-europe_5203274_3232.html#VGHtducCeCjSFKVJ.99).

¹⁸ Les écosystèmes et le bien-être humain : synthèse sur la diversité biologique. Messages essentiels, disponible sur le site : <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.461.aspx.pdf>.

besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs». Deux concepts sont inhérents à cette notion :

- le concept de « **besoins** », et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et
- l'idée des **limitations** que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir »¹⁹.

Plusieurs idées ressortent de cette définition. Premièrement le développement durable consacre une planification pour un développement au très long-terme, le but étant de ne pas laisser de conséquences négatives, au nom de l'économie, pour les générations futures. Deuxièmement, les objectifs ne sont plus uniquement économiques. Nous sommes donc face à une vision holistique du développement : celui-ci s'inscrit dans un contexte, la Terre, et dans une temporalité, le lointain futur.

L'urgence de créer pour l'humanité une nouvelle manière de se développer résulte du constat suivant : « l'incapacité de l'homme à intégrer ses activités dans cette structure (la Terre et la nature) est actuellement en train de modifier de fond en comble les systèmes planétaires »²⁰. Kate Raworth, dans un papier pour Oxfam, définit en pratique le développement durable comme un développement « limité » par d'un côté le respect de valeurs sociales et des droits de l'homme, et leur reconnaissance comme fondement de la société, et de l'autre, une meilleure insertion des activités humaines dans l'écosystème de notre planète, en respectant les limites de cette dernière²¹.

Dans ce mémoire c'est cette seconde dimension qui nous intéresse. Il faut donc essayer de replacer l'économie dans son contexte : la Terre. Notre économie n'est plus adaptée à notre habitat. Jeffrey Sachs explique que le développement durable a deux visages car il est, simultanément, une manière de comprendre le monde et une manière de résoudre les problèmes du monde. Il faut observer pour comprendre et pour agir intelligemment. Pour lui la démarche intellectuelle à suivre est de tenter d'organiser les relations entre trois systèmes

¹⁹ Rapport Brundtland, « Notre Avenir à tous », Commission mondiale sur l'environnement et le développement des Nations Unies, 1987.

²⁰ *Idem* (Introduction).

²¹ RAWORTH, Kate, Safe and Just Space for Humanity. OXFAM Discussion Paper, 2012

complexes : l'économie mondiale, la globalisation et les caractéristiques physiques de la Terre²².

La réussite de cette doctrine passe notamment par ce que l'on appelle la « good governance », c'est à dire une bonne gestion qui permettrait de répondre à tous les objectifs : une économie qui fonctionne et une planète saine. Dans la perspective de ce mémoire cela se traduit par une bonne administration des ressources et du capital naturel. Il existe de nombreuses critiques à cette « théorie ». Klaus Bosselmann²³ dénonce notamment les conséquences négatives de la propagation d'une définition populaire du développement durable, version approximative de celle qui était donné dans le rapport Brundtland. Cette approximation a, selon lui, permis aux gouvernements et aux entreprises de vendre l'idée que nous pouvions tout avoir « croissance économique, sociétés prospères et un environnement sain ». Ils ont ainsi laissé de côté le cœur du travail : premièrement, une remise en question, ce qui entraînerait en second lieu des changements, de pratiques pour les entreprises, et de comportements pour les citoyens.

L'OCDE²⁴ parle aujourd'hui de croissance verte (en anglais « Green growth »), qui n'est pas une nouvelle doctrine mais la continuation, le pendant purement économique, du développement durable²⁵. La croissance verte est une notion plus limitée, moins holistique que le développement durable, qui se concentre sur la relation entre l'économie et l'environnement, principalement en ce qui concerne les ressources renouvelables et non renouvelables et le climat. L'idée est de créer une gestion efficace du capital naturel à travers la défense d'une production soutenable et la réalisation de choix intelligents de consommation. L'un des points principaux de ce travail consiste à redonner de la valeur aux actifs/atouts de la nature : c'est à dire donner une valeur pécuniaire aux travaux effectués gratuitement par les écosystèmes, la biodiversité et les conditions environnementales²⁶. La théorie est la suivante : si les principes « willingness-to-pay » and « willingness-to-accept » (en français propension à payer et propension à accepter), qui dirigent déjà les échanges

²²SACHS, Jeffrey D. The Age of sustainable development, p. 3.

²³ BOSSELMANN, Klaus, The principle of sustainability, trad. de Phillip Gil França, Sao Paulo : Thomson Reuters, Revista dos Tribunais, Brasil, 2015. p. 17.

²⁴ OECD Green Growth Studies : Putting Green Growth at the Heart of Development, publication de l'OCDE, 2013.

²⁵ *Idem*, p20.

²⁶ *Idem*, p22.

économiques et notre relation aux biens, sont appliqués aux services rendus par la nature, notre perception de ces derniers changera peut être²⁷.

Le développement durable n'est donc pas une notion, initialement, juridique mais elle a acquis un statut particulier dans le droit de l'environnement. La Cour internationale de justice, dans l'affaire Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie-Slovaquie, 1997), a évoqué le concept de développement durable et ses implications pratiques, la nécessité de concilier impératifs économiques et environnementaux, pour demander aux parties d'analyser les impacts sur l'environnement d'une activité industrielle. Sans reconnaître sa valeur normative, la Cour a tout de même « confirmé sa fonction de guide (orientation)²⁸ ». La notion est désormais présente dans des textes législatifs. (cf. *infra* Chapitre III).

Récemment la notion de développement durable semble cependant passer de mode et de nouveaux concepts émergent : l'économie circulaire et le concept de résilience. La notion d'économie circulaire se focalise sur la nécessité de développer une économie où les biens font partie d'un cycle infini, c'est à dire où ils sont recyclés et réutilisés. La science de la résilience est une alternative à l'incapacité de nos systèmes législatifs et juridiques actuels d'agir efficacement pour la protection de la nature. Elle part du constat qu'ils ne sont pas adaptés à la complexité des écosystèmes et aux changements permanents qui arrivent dans la nature²⁹. Pour résoudre ce problème il faudrait que nos systèmes juridiques aient une plus grande capacité d'adaptation aux changements et qu'ils soient, en général, plus résilients. En pratique cela signifie travailler avec une série d'objectifs articulés en plusieurs points, car la réalité du travail de conservation et de restauration des écosystèmes ne peut pas être résumée en un nombre réduit d'objectifs, favoriser différents niveaux de décisions au lieu d'un seul, être flexible, c'est à dire posséder la capacité de créer de nouvelles règles facilement si le contexte change et enfin être dans un processus d'apprentissage constant avec des évaluations et des acteurs responsables en cas d'échec³⁰.

²⁷ OECD Green Growth Studies : Putting Green Growth at the Heart of Development, publication de l'OCDE, 2013, p. 22.

²⁸ BOSSELMANN, Klaus, The principle of sustainability, (Chap. Le principe de durabilité), p. 81.

²⁹ ARNOLD, Craig Anthony, GUNDERSON, Lance, -Adaptive and Resilience law., *Environmental Law Reporter*, Vol. 43, pp. 10426-10443, University of Louisville School of Law Legal Studies Research Paper Series No. 2014-04 (27/02/2013). p. 2.

³⁰ *Ibidem*, p. 3.

3. L'outil : les Aires protégées

« Aire protégée » est le nom générique donné à toutes les aires, espaces délimités, qui sont protégées en vue de conserver la nature, les écosystèmes et la biodiversité. Il existe plusieurs origines à ces protections : internationale, supranationale et nationale. Selon l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) (que nous étudierons ensuite), un espace protégé est « un espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associés »³¹. L'UICN a notamment établi des standards pour les aires protégées en créant 6 catégories de protection. Ces catégories permettent aux pays de classer leurs aires protégées.

La variété d'aires protégées qui existent, au sein même des pays est dû au fait que le même type d'action n'est pas nécessaire pour tous les habitats. Les outils doivent être « adaptés aux contextes et aux enjeux »³².

Le site Protected Areas³³ est une base de données qui recense mondialement les aires protégées dans chaque pays. Selon ce site, en France, les aires protégées représentent 25,75% des terres et 26,17% des mers³⁴. Pour le Portugal le site « Protected Areas » observe que les aires protégées représentent 22,9 % des terres et 8,36 % des mers. Ces espaces s'appellent « áreas classificadas » (aires classifiées).

Ce qui est très important de se rappeler c'est que tous les sites ne nécessitent pas la même intensité de protection, ni même d'être guidés dans leur gestion par les mêmes objectifs. C'est ce que la seconde partie de ce chapitre va illustrer: il existe différents niveaux, mais en général ce ne sont pas des redondances. Les multiples « protections » traduisent en réalité la multitude de relation que nous avons avec la nature. En France comme au Portugal,

³¹ Information sur le site de l'INPN – Inventaire National du Patrimoine Naturel : <https://inpn.mnhn.fr/accueil/a-propos-inpn>.

³² Information du site du Ministère de la transition écologique, disponible sur : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/>.

³³ Site « Protected areas » disponible sur : <https://www.protectedplanet.net/>.

³⁴ Différents des chiffres du Ministère de la Transition écologique qui n'incluent pas les protection de l'Unesco : 21% des terres, 22% des mers.

et dans la vaste majorité des pays, plusieurs protections se superposent dans un même territoire, notamment internationale/nationale.

Ils existent d'autres instruments de prévention au delà des aires protégées. Certains seront également évoqués dans ce papier, comme par exemple, une politique générale d'aménagement du territoire, la protection sur tout le territoire d'une espèce en danger etc.

Chapitre II : Les différents niveaux de protection découlant de conventions ou d'engagements internationaux

Nous allons maintenant commencer à répondre à la problématique de ce papier : comment est assurée la protection de la nature. Dans ce chapitre nous étudierons la première partie de la réponse : les solutions et instruments apportés par le droit international et européen.

1. Le Niveau International

Lorsque qu'on étudie le droit de l'environnement, même national, nous observons une grande influence du droit international. Une preuve évidente de cette influence est le nombre d'aires protégées qui sont d'origine internationale et européenne, mais qui sont évidemment gérées par les autorités du territoire où elle se trouve. Plusieurs aspects caractérisent ce droit environnemental.

Premièrement, c'est un droit autonome. En effet, les questions environnementales sont apparues tôt en droit internationale, mais d'abord toujours liées à d'autres droits : les règles entre pays frontaliers, les règles applicables aux espaces internationalisés, les droits de l'homme etc. C'est à partir des années 70 que ces problèmes deviennent véritablement une source de préoccupation pour les Etats et que le droit international de l'environnement devient une discipline à part entière. Au sein des Nations Unies c'est la première méga-conférence de Stockholm en 1972 qui initie tout le travail de l'organisation en faveur du développement durable et qui marque le début de l'autonomie pour ce droit³⁵.

Un second aspect intéressant du droit de l'environnement, qui est très visible au niveau international, est qu'il existe deux manières différentes de l'aborder. On peut envisager les problèmes de destruction de la nature d'un point de vue anthropocentrique ou éco centrique.

³⁵ BODANSKY, Daniel, BRUNNÉE, Jutta, HEY, Ellen ed. Lit, Oxford Handbook of International Environmental Law, UK : Oxford University Press, 2007. (Chap I. "Mapping the Field"). p. 3.

Habituellement, et parce que cela représente une facilité conceptuelle, la protection de la nature est abordée à travers un prisme anthropocentrique. Le principe 1 de la Déclaration de Rio Sur l'Environnement et le Développement (Rio de Janeiro, 1992) énonce clairement que « les être humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature. » Le droit de l'homme au développement durable et ses dérivés³⁶ sont les instruments les plus anthropocentriques de protection de la nature. Mais au delà de l'outil très spécifique des droits de l'homme, et qui peut difficilement ne pas être anthropocentrique, d'autres armes de protection continuent d'adopter cette perspective. Ces dernières décennies la communauté internationale en a développé un autre : « le concept et les implications juridiques, à la fois normative et institutionnelle de la notion d'humanité comme sujet actif du droit international »³⁷. Cet outil permet notamment la reconnaissance, et du coup, la gestion de « ressources communes ». Il ne fait évidemment pas l'unanimité, et les créations qu'il engendre ne sont pas toujours aussi idéalistes que l'on pourrait l'imaginer (par exemple l'Autorité des Fonds Marins). Dans un passage de leur livre justement dédié à « la gestion organisée des ressources communes »³⁸ les auteurs Pierre Marie Dupuy et Yann Kerbrat analysent l'évolution idéologique que représente les termes « société internationale », « communauté internationale » et « humanité » qui « désignent trois façons de percevoir l'ensemble de la population humaine ». Cette analyse est pertinente dans le cadre de ce mémoire car la protection de la nature, telle qu'elle est évoquée aujourd'hui, est en grande partie la cause et la conséquence de l'utilisation de la notion d'humanité. De nombreux théoriciens considèrent désormais que les perceptions de la population humaine qui place l'« État » comme le standard ne sont pas adaptées. La notion d'humanité désigne non seulement « la solidarité des peuples en dépit de la persistance des identités et des rivalités étatiques, (mais) elle y ajoute une dimension transtemporelle en englobant les générations passées, présentes mais aussi futures. » Cette vision dépossède l'État de son statut et le force à se comporter, non pas en propriétaire, mais plutôt en gestionnaire qui respecterait un code de conduite³⁹. Cette idéologie n'est pas uniquement utilisée pour la protection de la nature (mais aussi pour la culture, technologie, etc.), mais elle fait évidemment beaucoup de sens dans ce domaine. Les auteurs prévoient d'ailleurs que le

³⁶ Ils constituent la troisième vague de droits de l'homme.

³⁷ DUPUY, Pierre-Marie, YERBAT, Yann, Droit International public, 12^{ème} édition, Paris : Précis Dalloz, 2014. p. 682.

³⁸ *Idem*, p. 851.

³⁹ *Idem*, p. 852.

droit de l'environnement « constituera le champ privilégié d'expansion du droit de l'humanité »⁴⁰.

La perspective éco centrique promeut, quant à elle, une protection de la nature pour défendre les intérêts de la nature (plus clair en anglais : « for its own sake »). L'intérêt d'étudier cette approche est que l'on sort de la perspective utilitariste. Elle peut aussi permettre de remettre à leur place les activités humaines, en leur donnant la même valeur que toutes les autres activités d'un écosystème⁴¹. On peut par ailleurs légitimement se demander si l'anthropocentrisme du développement durable ne va pas l'empêcher d'atteindre pleinement tous ses objectifs. Cette approche représente cependant une difficulté pour le droit ; elle signifie intégrer à notre droit, humain, une éthique environnementale. En pratique cela pose deux problèmes majeurs : le difficile respect de règles qui n'ont pas comme origine/justification la protection d'intérêts humains et la modification de la notion de base que constitue le sujet de droit : un animal, ou même un arbre, ne peuvent pas aller au tribunal⁴².

De nombreux instruments du droit de l'environnement mélangent ces deux approches et souvent la protection de la nature sert en réalité les intérêts de l'homme. Cependant un courant éco centrique peut être intéressant pour la promotion de politique plus « agressives », ... et peut plus efficaces ?

Enfin, le troisième aspect du droit international de l'environnement que nous étudierons, est les principes qui lui sont inhérents. On parle de trois grands principes : le principe d'intégration, le principe d'équité et enfin le principe de précaution⁴³.

Le principe d'intégration défend une approche holistique et inclusive du droit de l'environnement. Pour être efficace il ne peut pas être cloisonné⁴⁴.

Le principe d'équité signifie, en droit de l'environnement, une prise en considération des relations inter et intra générationnelle (diviser les ressources entre les générations selon ce qu'elles ont ou auront besoin et pas selon ce qu'elles veulent consommer), mais aussi de la relation entre pays en développement et développés⁴⁵.

Enfin, le principe de précaution est très important, ainsi que le choix du mot précaution. L'utilisation du mot précaution, et non du mot prévention, traduit la prise en

⁴⁰ *Idem*, p. 859.

⁴¹ BODANSKY, Daniel, BRUNNÉE, Jutta, HEY, Ellen ed. Lit, Oxford Handbook of International Environmental Law, (Chap. 1 "Mapping the Field") p. 15.

⁴² *Idem*, (Chap. 13 "Ethics and International") p. 292.

⁴³ *Idem*, (Chap. 26 : « Sustainable development »), p. 613 et suivantes.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ *Ibidem*.

compte de tous les risques, même des plus incertains, et permet donc de protéger plus de choses⁴⁶. C'est celui qui motive notamment la création d'aires protégées et que l'on le retrouve dans la Convention pour la protection de la Biodiversité. En résumé « la précaution est une stratégie de réponse aux risques »⁴⁷.

Il existe d'autres principes comme celui de pollueur-payeur, de coopération, de transparence et de participation publique, de la responsabilité commune et de durabilité⁴⁸.

• L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES (ONU)

L'année 1972 est un tournant dans l'histoire du droit international de l'environnement. La conférence de Stockholm est le début d'une nouvelle ère et l'une de ses conséquences est la création de la première institution des Nations Unies complètement consacrée à ce thème : le PENU, le programme pour l'Environnement des Nations Unies. Depuis, de nombreuses conférences ont eu lieu et de nombreuses Conventions ont été adoptées. La convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone de 1985 serait la première manifestation « de cette approche globale de l'environnement humain »⁴⁹.

La Conférence de Rio de 1992 est une autre méga conférence qui donne le jour à une déclaration et deux conventions. La Déclaration de Rio sur l'environnement et le Développement est un écho à la Déclaration de Stockholm. Très humanitariste, elle stipule dans son premier article le droit de l'homme à vivre en harmonie avec la nature. Son principe 15 est le principe de précaution, que nous venons de voir, et son principe 16 celui pollueur-payeur, qui correspond à la responsabilisation des acteurs. La Convention sur les changements climatiques et la Convention sur la diversité biologique, que nous avons étudiée lors de la définition des écosystèmes, sont également adoptées lors de cette conférence. Les États semblent vouloir donner une réponse de plus en plus ferme aux menaces écologiques globales. Une autre création est la Commission pour le développement durable, pour vérifier la mise en œuvre de l'« Action 21 » et de la Déclaration de Rio, qui depuis 2013 a changé de nom pour devenir le Forum politique de haut niveau sur le développement durable. La « surveillance » (« monitoring ») des États est un mécanisme développé par le droit

⁴⁶ BODANSKY, Daniel, BRUNNÉE, Jutta, HEY, Ellen ed. Lit, Oxford Handbook of International Environmental Law (Chap. Precaution), p. 603.

⁴⁷ *Idem* p. 598.

⁴⁸ BOSSELMANN, Klaus, The principle of sustainability, p. 65.

⁴⁹ DUPUY, Pierre-Marie, YERBAT, Yann, Droit International public, p. 861.

international pour les contraindre à respecter leurs engagements. Enfin, avec la conférence de Rio, on observe l'apparition de la société civile comme véritable moteur de l'agenda pour le développement durable⁵⁰.

Le sommet de Johannesburg est la suite de Rio, 10 ans plus tard. Un fait intéressant qui marque cet événement est l'absence du président américain George W. Bush qui fait aujourd'hui écho à la volonté de Donald Trump de se retirer de l'Accord de Paris et de quitter l'Unesco.

Actualité au sein des Nations Unies :

Ellen Hey fait une liste des institutions existantes au sein de l'ONU ; le classement est fait selon leur origine⁵¹ :

- Institutions fondées par des traités, comme les conférences. La Cop 21 est un exemple récent et qui a été largement médiatisé.
- Les agences des NU spécialisées, organisations internationales créées par des traités. La Banque Internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), sorte de coopérative internationale qui propose des produits financiers pour garantir le développement durable des pays⁵², est un exemple.
- Les organes spécialisés de l'Assemblée générale des Nations Unies (fondés sur l'article 22 de la Charte des Nations Unies⁵³) : notamment le Programme des Nations Unies pour l'Environnement, que nous allons étudier plus en détail juste après car il permet d'identifier clairement les zones d'actions des Nations Unies en matière de gouvernance globale pour l'environnement.
- Les institutions basées sur des accords de coopération avec d'autres institutions internationales, par exemple le Groupe d'experts inter gouvernemental sur l'évolution du climat.
- Enfin d'autres organes, non spécialisés dans ce thème, ont des rôles de coordination : l'Assemblée générale, ECOSOC et la Commission pour le développement durable. Il existe également des tribunaux pour la résolution des conflits.

⁵⁰ BOSSELMANN, Klaus, *The principle of sustainability*, p102-104.

⁵¹ BODANSKY, Daniel, BRUNNÉE, Jutta, HEY, Ellen ed. Lit, *Oxford Handbook of International Environmental Law*, (Chapitre "International Institutions") p. 752.

⁵² Site : <http://www.banquemonnaie.org/fr/who-we-are/ibrd>.

⁵³ Charte des Nations Unies, article 22 : "L'Assemblée générale peut créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions. ».

Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PANU)⁵⁴ est donc l'autorité au sein du système des Nations Unies en charge de la question de l'environnement. Sa fonction est d'orchestrer les initiatives au niveau mondial.

L'un des domaines d'action de ce programme correspond à ce que l'on étudie dans ce papier : la protection et la restauration des écosystèmes. Le développement durable constitue la logique dominante, c'est donc une logique anthropocentrique, ainsi que la croissance verte (green growth), ici appelée « comptabilisation des écosystèmes » et qui est définie comme la prise « en compte de la valeur des écosystèmes et des biens et services qu'ils fournissent »⁵⁵. Un pan du programme est également dédié à la Gouvernance environnementale. En pratique cette dernière correspond ici au respect des engagements internationaux, à la garantie d'un état de droit environnemental, au renforcement des institutions, et à la consécration des objectifs de développement durable (aide au pays pour mettre en œuvre le Programme 2030 et l'Accord de Paris)⁵⁶. Une partie est également dédiée aux mers et aux océans. C'est important de le mentionner car, nous n'en avons pas parlé explicitement, quand nous parlons d'aires protégées, et de protection de la nature en générale, il ne faut évidemment pas oublier les milieux maritimes (ONU Environnement promeut la création d'aires marines protégées). Les océans étant un écosystème essentiel pour la vie sur la terre, notamment pour les hommes car ils « nous nourrissent, régulent notre climat et génèrent l'essentiel de l'oxygène que nous respirons »⁵⁷. Nous évoquerons un dernier exemple de politique défendue par le programme : l'utilisation rationnelle des ressources. Ils en existent d'autres.

Le problème est que le PANU n'a pas de pouvoirs exécutifs, sa fonction est de contrôler et de coordonner la gouvernance environnementale. Mais son isolement géographique et son budget limité rendent la réalisation de cette tâche compliquée⁵⁸.

La dernière actualité. La Conférence de Paris et les objectifs de développement durable : Programme pour 2030

La COP 21 a eu pour conséquence les accords de Paris, dont la disposition la plus connue est le paragraphe 1 de l'article 2 où les Etats-partis s'engagent à contenir « l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2°C par rapport aux niveaux

⁵⁴ Site "UN Environnement" disponible sur: <https://www.unenvironment.org/fr>.

⁵⁵ *Idem*.

⁵⁶ *Idem*.

⁵⁷ site UN Environnement, section "Why do oceans and seas matter?" (disponible sur : <https://www.unenvironment.org/fr/node/925>).

⁵⁸ BOSSELMANN, Klaus, *The principle of sustainability*, p. 225.

préindustriels » et « limiter l'élévation des températures à 1,5°C ». Cet objectif doit être atteint à travers une série de mesures, telles que le plafonnement mondial des émissions de gaz à effet de serre (article 4) et l'aide des pays développés aux pays en développement pour les aider à atteindre les objectifs (article 9) etc⁵⁹.

Les accords de Paris ont été acclamés dans les médias et considérés comme étant une réussite, comparés notamment à la Déclaration de Copenhague⁶⁰. Pourtant l'instrument pose certains problèmes. Premièrement l'utilisation de l'expression « préindustriel », comme point de référence, est assez flou en terme de référence pour la température moyenne de la planète⁶¹. Il existe aussi un problème de concordance entre cet objectif des 1,5°C et l'objectif de chaque Etat de contrôler ces émissions de gaz à effet de serre. En effet, techniquement parlant, les Etats ont un contrôle sur leurs émissions et peuvent les mesurer, et des politiques efficaces de réductions peuvent résulter dans la réduction observable de ces émissions. L'objectif de réduction du réchauffement climatique est plus difficile à mesurer ; comme les écosystèmes, le climat est un phénomène naturel dont l'homme n'a pas le contrôle. Nos actions ont des conséquences sur le climat mais ses variations ne sont pas dû à une logique de cause-effet linéaire et évidente : certains phénomènes purement naturels peuvent aussi modifier le climat⁶². Enfin il existe une problématique purement juridique qui est la force obligatoire des dispositions de l'Accord de Paris⁶³. Même s'il est reconnu qu'ils ont force de traité en vertu de la Convention de Vienne sur le droit des traités⁶⁴. On observe ici un des problèmes des instruments du droit de l'environnement, et en particulier de ceux qui ont vocation à protéger la nature : la nécessité de créer un instrument juridique consensuel résulte parfois dans un outil loin de la réalité « scientifique » et biologique et, donc, potentiellement inutile.

L'actualité de cet accord, tout de même historique, est un peu négative. En effet le Président américain Donald Trump a initié une procédure de retrait de l'Accord. Le retrait des Etats-Unis est un problème car il constitue un mauvais exemple qui pourrait légitimer d'autres pays à faire de même, surtout de la part d'un des pays les plus influents du monde. Ensuite cela représente aussi un possible échec de l'Accord, étant donné que les EU sont les seconds

⁵⁹ Accords de Paris sur le climat (COP 21, 2015).

⁶⁰ DODANSKY, Daniel, -The Paris Agreement 12 December 2015- legally binding versus non-legally binding instruments., *Environmental Law and Management*, Lawtext publishing, vol. 27 Issue 5, 2015. p.189.

⁶¹ PONTIN, Ben, -Editorial., *Environmental Law and Management*, Lawtext publishing, vol. 27 Issue 5, 2015, p. 183.

⁶² *Idem*, p184.

⁶³ DODANSKY, Daniel, -The Paris Agreement 12 December 2015- legally binding versus non-legally binding instruments., *Environmental Law and Management*, Lawtext publishing, vol. 27 Issue 5, 2015, p. 185.

⁶⁴ cf. article 2 et 26 de la Convention de Vienne.

émetteurs mondiaux de gaz à effets de serre⁶⁵. Le plus problématique est surtout les raisons que Donald Trump a évoqué pour justifier sa décision : «In order to fulfill my solemn duty to protect America and its citizens, the United States will withdraw from the Paris climate accord»⁶⁶.

L'autre grand résultat de la COP 21 est « les objectifs de développement durable » (« sustainable development goals », SDGs), qui représentent les défis que l'humanité doit relever jusqu'en 2030. Ces objectifs sont inspirés des objectifs du millénaire pour le développement, qui avaient été créés en 2000 pour combattre l'extrême pauvreté. Comme l'objet de ce papier est d'étudier les instruments utilisés pour la protection de la nature, il est important de comprendre le format « objectif » utilisé.

Premièrement cet instrument a été reconnu comme une bonne mesure car il permet d'apprécier les progrès, et donc d'évaluer facilement le succès des politiques. Il présente également l'atout d'être un « instrument » facile d'utilisation : un objectif clair et court qui permet de concentrer les énergies sur une question en particulier et de provoquer l'adhésion, car il est aisément reproduit, expliqué et donc promu. Ils constituent en somme un outil efficace de marketing. Jeffrey Sachs avance plusieurs arguments en leur faveur. En premier lieu, dans la multitude d'information qui est produite chaque jour, un objectif peut ressortir par sa simplicité et peut donc être très facilement utilisé pour mobiliser les masses : « Déclaré des objectifs aident les individus, les organisations et les gouvernements du monde entier à se mettre d'accord sur la direction à prendre »⁶⁷. Un second argument est la pression des paires : pour chaque objectif les progrès sont surveillés et publiés, ce qui implique nécessairement des comparaisons. Les objectifs permettent également de mobiliser les communautés de savoir (« epistemic communities »), ces groupes d'experts qui se réunissent et donnent des recommandations sur comment atteindre les objectifs. Enfin les objectifs permettent de mobiliser des acteurs allant des ONG aux politiciens⁶⁸.

Pour cette raison, considérant les défis que présentait le développement durable, et au vu de l'échec plus ou moins partiel des Déclarations et Convention adoptées jusqu'à présent dans ce domaine, l'établissement d'objectifs est apparu une nouvelle fois comme une mesure

⁶⁵ RESNICK, Brian, -Trump is pulling the US out of the Paris climate agreement. *Vox* (online), (01/06/2017). (disponible sur : <https://www.vox.com/energy-and-environment/2017/6/1/15725510/trump-pulls-us-out-of-paris-climate-deal>).

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ SACHS, Jeffrey D. *The Age of sustainable development*, p. 490 (Traduit de l'anglais « Stating goals helps individuals, organizations, and governments all over the world to agree on the direction »).

⁶⁸ SACHS, Jeffrey D. *The Age of sustainable development*, p. 491.

appropriée. Evidemment derrière l'objectif tout une machinerie est nécessaire : des financement et de bonnes politiques⁶⁹.

L'objectif 15 est celui qui nous intéresse tout particulièrement pour le sujet de cette thèse, il s'intitule « Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des sols et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité »⁷⁰. Les faits et les chiffres utilisés par l'ONU pour justifier la lutte contre la fin de l'appauvrissement de la biodiversité⁷¹:

Biodiversité

- Sur les 8 300 races animales connues dans le monde, 8 % ont disparu et 22 % sont menacées d'extinction
- Sur les plus de 80 000 essences existantes, moins de 1 % ont été étudiées aux fins de leur utilisation
- Les poissons assurent 20 % de l'apport protéique à environ 3 milliards de personnes. Dix espèces à elles seules constituent environ 30 % des captures effectuées dans le cadre de la pêche maritime et 10 espèces constituent environ 50 % de la production aquacole
- Plus de 80 % de l'alimentation des êtres humains est assurée par des plantes. Cinq cultures céréalières représentent 60 % de l'apport calorique
- Les microorganismes et les invertébrés jouent un rôle essentiel au niveau des services écosystémiques, mais leurs contributions sont encore mal connues et reconnues

Chaque objectif s'accompagne d'une série de cibles qui sont les sous-objectifs à accomplir jusqu'à une date limite. Jusqu'à présent les résultats ont rarement étaient atteints dans les dates convenues.

Soulignons finalement que nous sommes actuellement dans la décennie pour la biodiversité (« the UN decade for biodiversity 2011-2020 »⁷²). Les Nations Unies ont donc démontré ces dernières décennies que les problèmes environnementaux étaient une problématique universelle, qui concerne tous les pays, et à laquelle il faut adresser des solutions. Ces dernières années, avec l'actualité que nous venons de voir, l'ONU en a fait sa priorité, admettant ainsi que nous sommes face à une situation urgente.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 493.

⁷⁰ Disponible sur le site : <http://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/biodiversity/>.

⁷¹ *idem* (<http://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/biodiversity/>).

⁷² Disponible sur le site : <https://www.cbd.int/2011-2020/>.

L'UNESCO :

« Considérant que certains biens du patrimoine culturel et naturel présentent un intérêt exceptionnel qui nécessite leur préservation en tant qu'élément du patrimoine mondial de l'humanité toute entière ». Cette phrase tirée de la Convention de L'UNESCO⁷³ de 1972 (Paris) est une des concrétisations de la théorie du patrimoine commun de l'humanité (cf. intro Droit international).

L'UNESCO est l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture et elle gère, à ce titre, la désignation d'aires protégées « Patrimoine mondial de l'humanité » dans ses pays-membres. Le but des protections créées par l'Unesco n'est pas d'établir une protection scientifique pure mais plutôt de promouvoir une culture de respect et de partage ; le tampon Unesco d'un site est d'ailleurs hautement attractif pour les touristes.

Ces sites sont le résultat de la Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel de 1972. Le patrimoine naturel est défini à l'article 2 (la patrimoine culturel à l'article 1) de la Convention⁷⁴. Il existe également la possibilité de sites dits mixtes, c'est à dire qui sont qualifiés de site culturel et naturel (ajout des Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention de 1992)⁷⁵. L'exécution de cette convention est assurée par le Comité du patrimoine mondial, dont une fonction est d'établir la liste du patrimoine mondial. L'accord de l'Etat est toujours nécessaire pour qu'un site intègre la liste.

Ce qui ressort de la définition de l'Unesco de patrimoine naturel est que le critère de sélection est « une valeur universelle exceptionnelle ». Ce critère réduit le champ des aires à protéger et explique l'attractivité des sites. Il ressort également de ce critère une approche très pédagogique. Il est intéressant de voir que toutes les aires protégées que nous allons étudiées ont des critères différents, même si en pratique on assiste souvent à des superpositions de protections de différentes origines sur un même territoire. Elli Louka dresse le bilan de cette

⁷³ Disponible sur le site : <http://whc.unesco.org/archive/convention-fr.pdf>.

⁷⁴ « Aux fins de la présente Convention sont considérés comme « patrimoine naturel » :

- les monuments naturels constitués par des formations physiques et biologiques ou par des groupes de telles formations qui ont une valeur universelle exceptionnelle au point de vue esthétique ou scientifique,
- les formations géologiques et physiographiques et les zones strictement délimitées constituant l'habitat d'espèces animales et végétales menacées, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science ou de la conservation,
- les sites naturels ou les zones naturelles strictement délimitées, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science, de la science ou de la beauté naturelle. ».

⁷⁵ LOUKA, Elli, *International Environmental Law : Fairness, Effectiveness and World Order*, United States : Cambridge University Press, 2006. p. 317.

convention de la manière suivante : le nombre d'Etats membres et la participation de nombreuses organisations non gouvernementales sont la preuve de son succès mais il est contrebalancé par un modèle de conservation irréaliste qui imagine des sites naturels vierge de marques humaines⁷⁶.

LE MAB :

Le programme « l'homme et la biosphère » (MAB car en anglais Man and the Biosphere) a été créé en 1971 comme un programme scientifique intergouvernemental de l'Unesco qui tente d'améliorer la relation des peuples avec leur environnement. Le programme est à l'origine de la création de réserves de la biosphère et en compte aujourd'hui 669 dans 120 pays, dont de nombreuses dans des sites transfrontaliers⁷⁷.

Il est pertinent de l'étudier dans le cadre de ce mémoire car, premièrement, il concerne la protection de la nature à travers la création d'aires protégées, mais surtout parce qu'il défend une approche concentrée sur la coexistence de l'homme et de la nature dans des espaces d'intérêt. La prise en compte de cette coexistence est primordiale pour comprendre la vaste majorité des instruments de protection de la nature, notamment ceux développés au niveau domestique pour les Etats. Il faut comprendre que le modèle de « strict nature reserve » est insoutenable dans le monde d'aujourd'hui où l'homme est présent presque partout sur la Terre. De plus il est très difficile à instaurer car il provoque la colère des locaux qui considèrent souvent qu'il va contre leurs droits d'utilisation et de propriété⁷⁸.

Telles qu'elles ont été conçues les réserves de la biosphère sont composées de deux zones : une zone centrale et une zone tampon (« core conservation area » et « buffer zone »). L'idée étant vraiment de les adapter à la cohabitation homme-nature. Elli Louka considère cependant que les résultats de ce programme ne sont pas aussi satisfaisant qu'on pourrait l'attendre. En effet, les zones tampons sont souvent dans un mauvais état alors que les zones centrales sont souvent fertiles, ce qui pousse les locaux à réclamer le droit d'utiliser ces dernières. L'auteur cite notamment une étude de la FAO (Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture) qui conclut que les personnes qui payent le prix de la conservation sont celles qui ne peuvent le payer et celles qui en profitent sont les touristes venant des pays développés⁷⁹.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 318.

⁷⁷ Information disponible sur le site : (<http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/ecological-sciences/>).

⁷⁸ LOUKA, Elli, *International Environmental Law : Fairness, Effectiveness and World Order*, p. 292.

⁷⁹ *Ibidem*.

- **IUCN**

Créée en 1948, l'Union internationale pour la conservation de la nature est une fondation qui a énormément de poids dans le domaine des aires protégées et, en générale, dans les débats sur la protection de la nature ; elle est la seule organisation environnementale à avoir le statut d'Observateur auprès des Nations Unies. Cette reconnaissance, depuis sa création, a fait de cette union une « autorité au niveau international sur l'état de la nature et des ressources ». Elle se définit comme « une union de Membres composés de gouvernements et d'organisations de la société civile. » dont la mission est d' « informer et valoriser les efforts les efforts de conservation dans le monde ». La cohabitation, au sein de ses membres, d'organisation gouvernementales et non gouvernementales traduit une réalité du droit de l'environnement : dans ce domaine la société civile a eu un grand poids, et parallèlement, les succès futurs ne seront possibles que si la société civile continue à être impliquée dans les initiatives et dans les processus de décision.

L'Union est composée de six Commissions : sauvegarde des espèces, droit de l'environnement, aires protégées, politiques économiques et sociales, gestion des écosystèmes et éducation et communication. Les membres se réunissent tous les quatre ans pour le Congrès mondial de la nature de l'UICN pour déterminer quel est le plan de travail de l'Union et pour identifier les nouvelles priorités⁸⁰.

Au Portugal l'ICNF (l'Institut de conservation de la nature et des forêts, organe administratif de l'Etat portugais), et quatre organisations non-gouvernementales sont membres. La France est membre à travers le Ministère des Affaires étrangère et du Développement International et 47 autres entités françaises sont membres, dont une agence gouvernementale, des Conseils régionaux et des organisations non gouvernementales⁸¹.

L'IUCN a réalisé une classification des aires protégées qui les catégorisent selon leurs objectifs de gestion et l'intensité de leur protection. Ces catégories sont importantes car elles ont été reconnues par l'ONU, et par de nombreux pays, comme le standard en matière de définition d'aires protégées. L'UICN est également connu pour sa liste rouge d'espèces en

⁸⁰ Informations disponible sur le site de la fondation : <https://www.iucn.org/>.

⁸¹ *Idem* (section "membership").

danger. Récemment elle a inauguré une liste rouge des écosystèmes qui vient compléter celle des espèces.

Il faut noter que tous les acteurs que nous étudions dans ce mémoire (Organisations internationales, ONG, Union, société civile etc.) interagissent entre eux. Tous les niveaux et les sources du droit de l'environnement n'évoluent pas ex nihilo. La preuve de cela est que l'UICN a un rôle dans la mise en œuvre de la Convention de l'Unesco, notamment celui d'évaluer les biens proposés et d'assurer le suivi de l'état de conservation des sites⁸².

2. Niveau Supranational : le cas l'Union Européenne

La protection de la nature au niveau européen est un indicateur clair de l'importance croissante de ce pan du droit. Le droit international de l'environnement a un esprit universaliste et très idéaliste, ce n'est donc pas étonnant qu'il se penche sur ces questions. C'est l'une des prérogatives d'un Etat souverain que de gérer son territoire, c'est donc normal que le droit domestique organise la sauvegarde, sur son territoire, de l'environnement. L'arsenal de politiques et mesures de l'UE dans ce domaine prouve sa volonté fédéraliste et sa fonction d'uniformisateur de régimes, qui va au delà de la fonction de coordination d'un simple organisme international supranational.

• La politique de l'Union pour l'environnement

Le point de départ de la politique environnementale de l'Union est le Sommet européen de Paris en 1972. La déclaration du sommet⁸³ stipule enfin « l'importance d'une politique de l'environnement pour la Communauté » et commande aux institutions européennes l'établissement d'un « programme d'action assorti d'un calendrier précis. » A la

⁸² Paragraphe 37 des « Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial » du Comité intergouvernemental pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, 12 juillet 2017.

⁸³ Disponible sur le site : https://www.cvce.eu/obj/declaration_du_sommet_de_paris_19_au_21_octobre_1972-fr-b1dd3d57-5f31-4796-85c3-cfd2210d6901.html.

suite du sommet un bon nombre de normes européennes pour l'environnement sont créées, mais elles sont encore rattachées à d'autres droits comme le droit de la concurrence.

C'est à travers l'Acte Unique qu'on assiste à une « constitutionnalisation » des objectifs environnementaux au sein de l'ordre juridique européen⁸⁴. Après cela l'Union européenne continue de répondre rapidement aux appels internationaux, en adoptant notamment après la Conférence de Rio le cinquième programme d'action environnementale (PAE) et le traité d'Amsterdam⁸⁵. Avec le PAE l'Union exprime son désir d'intégrer la notion de durabilité à ses politiques économiques. Enfin, avec le traité d'Amsterdam, la notion de développement durable est quasi constitutionnalisée (article 3 et 6)⁸⁶.

Aujourd'hui les bases de la politique environnementale de l'Union se trouvent aux articles 191 à 193 du Traité de Fonctionnement de l'UE. A l'article 191 on trouve les objectifs des politiques environnementales, notamment la défense d'un environnement sain et le principe de précaution. L'article ne fait pas explicitement référence au développement durable mais il est écrit au paragraphe 3 que l'Union prend en compte le « développement économique et social de l'Union dans son ensemble et du développement équilibré de ses régions » dans l'élaboration de ses politiques environnementales. L'Union dispose également d'une stratégie pour la Biodiversité⁸⁷ et d'un certain nombre d'autres programmes.

Les directives importantes pour l'environnement sont au nombre de 3, les directives Oiseaux et Habitats, que nous allons étudier, mais aussi la Directive de droit à l'information (cf. principe de transparence et de participation publique). Les deux premières, qui constituent ce qu'on appelle les directives Nature, correspondent à une logique de protection directe de la nature.

• Les Directives Oiseaux et Habitats

La Directive Oiseaux puis la directive Habitat, qui sont la réponse de l'Union à la Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe de 1979 dont elle est signataire, instaure un système d'aires protégées au sein de l'Union européenne : le réseau Natura 2000. La directive Habitat reconnaît en effet que « la

⁸⁴ OTERO, Paulo, GONCALVES, Pedro, coord. Tratado de direito administrativo especial, GOMES, Carla A., part.-Direito administrativo do ambiente-, 1^a ed, Coimbra : Almedina, 2009. p. 184.

⁸⁵ BOSSELMANN, Klaus, The principle of sustainability, p. 234.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 235.

⁸⁷ Disponible sur le site : http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/strategy/index_en.htm.

protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement (...) est un « objectif essentiel, d'intérêt général poursuivi par la Communauté ».

Il en résulte trois types d'aires : les zones spéciales de conservation (ZSC), les zones de protection spéciales (ZPS) et les sites d'importance communautaire (SIC). Les ZPS ont été créées par la Directive Oiseaux⁸⁸ dont l'objectif est la « conservation de toutes les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen des Etats membres » (article 1). Les ZSC ont été créées par la Directive Habitat⁸⁹ dont l'objectif est « la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sur le territoire européen des Etats membres » (article 2). Enfin, les SIC sont également une création de la Directive Habitats, ils concernent d'ailleurs les mêmes territoires que les ZSC et l'unique différence est qu'ils correspondent à des niveaux différents de protection⁹⁰. Les pays envoient leurs propositions à la Commission européenne, et c'est seulement après qu'elles les aient reconnus comme sites d'importance communautaire en les publiant au Journal officiel de l'Union européenne, que les Etats peuvent les désigner dans l'ordre juridique national comme étant des ZSC⁹¹.

Il est intéressant de noter qu'à l'article 2°, n° 3 il est établi que « Les mesures prises en vertu de la présente directive (Habitat) tiennent en compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales. » Cette disposition fait écho à la conception prédominante, que nous avons étudié précédemment, du droit de l'environnement.

Enfin, comme plusieurs Conventions au sein de l'ONU, la Directive (article 17) institue le devoir, pour les Etats membres, de produire tous les six ans un rapport sur l'application des mesures prescrites dans le cadre de cette Directive. Ce rapport est ensuite rendu public. Ce mécanisme est donc récurrent en droit international (très utilisé pour les Convention de droits de l'homme) et permet d'observer l'incidence des obligations découlant d'engagements internationaux après avoir été mis (ou pas) en pratique. Tous ces mécanismes, y compris le fait de rendre accessible à tous ces rapports, sont pensés dans une logique de forcer les Etats à honorer leurs engagements.

⁸⁸ Directive 79/409/CEE du 2 Avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages (nouvelle version Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009).

⁸⁹ Directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et la flore sauvages.

⁹⁰ Section FAQ (Frequently asked questions on Natura 2000), site de la Commission Européenne, Question n°7, disponible sur le site : http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/faq_en.htm#.

⁹¹ Information du site du Ministère de la Transition écologique et solidaire, disponible sur le site : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/reseau-europeen-natura-2000-1#e4>.

- **Transposition en France et au Portugal**

Les Etats membres doivent évidemment transposer cette directive pour qu'elle rentre en vigueur dans leur ordre juridique national. Mais sur un certain nombre de points la Directive leur laisse une marge de manœuvre.

La Directive décrit dans son article 4 la procédure de désignation des sites par les Etats. Chaque État-membre doit soumettre une liste de sites à partir des critères établis dans l'annexe III (Critères de sélection des sites susceptibles d'être identifiés comme sites d'importance communautaire et désignés comme zones spéciales de conservation). Mais la Directive ne précise pas comment ces derniers doivent procéder. La Commission européenne n'oblige, par exemple, pas les États à inclure les personnes concernées localement par la désignation dans le processus de décision, mais elle le conseille fortement⁹².

Au Portugal deux résolutions du Conseil des Ministres⁹³ ont adopté les premières listes envoyées à la Commission. Il revient à l'ICNF (Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas), organe administratif autonome en charge de la coordination des aires protégées, de proposer de nouveaux sites si besoin est. Ces nouvelles propositions doivent être ensuite approuvées par une résolution du Conseil des ministres. Le Décret de transposition ne mentionne pas de consultation obligatoire des entités concernées par la désignation⁹⁴.

En France le processus de sélection revient également à l'autorité administrative, les préfets⁹⁵, mais celle-ci doit obligatoirement consulter les organes délibérants des communes et des établissements publics de coopération intercommunales concernés pour le projet de périmètres et, ne peut s'écarter des avis donnés lors de cette consultation que par une décision motivée⁹⁶. La liste définitive est décidée par le Ministre en charge de l'Environnement, qui doit tout de même la soumettre à une consultation interministérielle⁹⁷.

⁹² Section FAQ, question n°4.

⁹³ Resoluções do Conselho de Ministros n.os 142/97, de 28/08, e 76/2000, de 5/07, ou, no caso das Regiões Autónomas, por resolução do respectivo Conselho do Governo Regional.

⁹⁴ Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de Abril. D.R. n.º 96, Série I-A, artigo 4 (loi de transposition des Directives).

⁹⁵ Information disponible sur le site du Ministère de la Transition écologique et solidaire, Section Natura 2000 : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/reseau-europeen-natura-2000-1#e4>.

⁹⁶ Article L414-1 III. du Code de l'environnement.

⁹⁷ Site du Ministère de la Transition écologique et solidaire.

Les objectifs de conservation doivent être établis par les Etats-membres⁹⁸. En France le texte de loi mentionne clairement un « document d'objectifs qui définit les orientations de gestion »⁹⁹ pour chaque site, qui est élaboré par un Comité de pilotage Natura 2000. La composition de ce Comité doit compter « les collectivités territoriales intéressées et leurs groupement concernés ainsi que, notamment, des représentants de propriétaires, exploitants et utilisateurs des terrains et espaces inclus dans le site », les représentants de l'Etat y participant à titre consultatif. Ce qui ressort de cette disposition est la volonté d'inclure largement les personnes directement concernées par la désignation, celle-ci étant contraignante car accompagnée d'obligations. Le pouvoir central conserve tout de même beaucoup de poids dans ce processus car l'autorité administrative crée le Comité de pilotage et doit nécessairement approuver le document d'objectif après son élaboration. En plus de présider et élaborer le document si un Comité de pilotage n'est pas constitué.

Dans la transposition portugaise un article n'est pas spécifiquement dédié à l'élaboration d'un document d'objectif de conservation mais le plan (d'aménagement du territoire) sectoriel qui organise le site contient une partie qui prévoit des orientations génériques pour l'introduction de mesures de conservation ; ces orientations qui précèdent l'établissement de mesures sont donc l'équivalent d'objectifs¹⁰⁰.

Dans les deux pays la législation précise que quand le site Natura 2000 se trouve dans le périmètre d'une autre aire protégée nationale, sa gestion est intégrée à celle de l'aire¹⁰¹.

La Directive laisse aux Etats, au nom du principe de subsidiarité, le soin de décider de quelle forme doivent être mises en œuvre les mesures de conservation. La loi portugaise¹⁰² énonce les différentes options possibles : « plans de gestion appropriés spécifiques aux sites ou intégrés dans d'autres plans d'aménagement et les mesures réglementaires, administratives ou contractuelles ».

En France « les mesures sont prises dans le cadre de contrats ou chartes » ou « en application des dispositions législatives ou réglementaires » pour les cas où le site se trouve dans le périmètre d'une autre aire protégée nationale¹⁰³. Si un site Natura 2000 est créé ex nihilo, c'est à dire dans une zone qui n'est pas déjà protégée par une protection d'un autre

⁹⁸ Site de la Commission européenne, Section FAQ, question n°16.

⁹⁹ Article L414-2 du Code de l'environnement.

¹⁰⁰ Decreto-Lei n.º 140/99, artigo 7º.

¹⁰¹ Portugal article 7.1/.2 de la loi de transposition ; France article L414-2 VII du Code de l'environnement.

¹⁰² Decreto-Lei n.º 140/99, Artigo 6º (nº1).

¹⁰³ Article L 414-1 du Code de l'environnement.

type, il est intéressant de noter que la voie contractuelle est privilégiée. Soit par l'existence d'un contrat (exemple : « contrats Natura 2000 » pour les exploitants agricoles¹⁰⁴), ou par l'existence d'une Charte qui, certes, correspond à une mesure administrative mais dont le nom a une résonance particulière, car il invite à l'adhésion. En France, comme nous verrons dans le Chapitre suivant, l'outil Charte est très apprécié dans le domaine des aires protégées pour cette raison.

Au Portugal le principal outil utilisé pour organiser le site est le plan sectoriel (plan d'aménagement). Il est de noter que le plan sectoriel fait l'objet d'une consultation publique¹⁰⁵.

C'est symptomatique de la manière de procéder national : le territoire portugais est organisé grâce à des plans d'aménagement du territoire, y compris les aires protégées, qui bénéficient de plans spéciaux. Nous ne sommes donc, pas comme en France, face à des documents d'objectifs et de règles spécialement conçus pour ces aires. De manière figurée on pourrait dire qu'en France nous avons l'impression que l'aire protégée est un territoire délimité qui a sa propre constitution, alors qu'au Portugal l'aire protégée est aménagée comme le reste du territoire, mais en tenant compte de ses spécificités.

L'article 6 (3) de la Directive Habitat¹⁰⁶ établit une obligation pour les Etats membres de faire une étude d'impacts préliminaire à tout chantier qui pourrait avoir des conséquences sur le site. Cet outil existe également en droit international. La Convention sur la diversité biologique énonce également dans son article 14 que les Etats-parties doivent autant que possible « adopter des procédures permettant d'exiger l'évaluation des impacts sur l'environnement des projets » susceptibles de nuire à la diversité biologique.

Dans le texte de loi portugais il est dit que les actions ou projets qui sont susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000 peuvent faire l'objet d'une étude d'impact ou d'une analyse des incidences environnementales, celles-ci pouvant constituer une des formalités requises pour obtenir l'autorisation de procéder. L'étude d'impact n'est donc pas obligatoire, même si elle est partiellement compensée par le fait qu'un bon nombre d'actions doivent être préalablement autorisées par l'autorité administrative¹⁰⁷. En cas

¹⁰⁴ Article L414-3. I. du Code de l'environnement.

¹⁰⁵ Decreto-Lei n.º 140/99, Artigo 7º (nº 6º).

¹⁰⁶ « tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site. ».

¹⁰⁷ Decreto-Lei n.º 140/99, artigo 8º.

d'évaluation négative, une autorisation peut être délivrée si il n'existe pas d'autres alternatives et qu'il s'agit de raisons impératives d'intérêt public, ces dernières devant être reconnues comme telles par le Ministre de l'Environnement et le Ministre concerné. Ce mécanisme est intéressant car le gouvernement prend donc publiquement ces responsabilités à travers une dépêche ministérielle où il doit justifier sa décision.

En France, la rédaction choisie est plus proche de ce que l'on trouve dans la Directive. Le loi crée un outil, « l'évaluation des incidences Natura 2000 », spécifique pour ces sites et qui rend obligatoire pour un certain nombre d'actions¹⁰⁸ cette évaluation. La disposition dédiée à cette évaluation précise un certain nombre de dérogations, très encadrées, à cette obligation. Enfin si l'évaluation « conclut à une atteinte aux objectifs de conservation (...) l'autorité compétente peut tout de même donner son accord pour des raisons impératives d'ordre public majeur ».

Dans les deux pays si le site abrite un habitat ou une espèce protégée l'autorité administrative ne peut donner son accord en cas d'évaluation négative que pour des raisons de santé ou sécurité publique ou tirés des avantages importants procurés à l'environnement, ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur « après avis de la Commission européenne » pour la France¹⁰⁹, et reconnues par les instances nationales et européennes compétentes pour le Portugal¹¹⁰.

Il est intéressant de noter que la Directive se pose la question des terres adjacentes aux sites Natura 2000 (article 10 Directive Habitats et article 3 (b) et 4). En France et au Portugal il existe une réponse à cette question : les « Schémas régionaux de cohérence écologique » et les « áreas de continuidade » (aires de continuités).

¹⁰⁸ Liste exhaustive et précise de l'article L414-4. I. du Code l'environnement.

¹⁰⁹ Article L414-4 VIII. du Code de l'environnement.

¹¹⁰ Decreto-Lei n.º 140/99, article 10º (nº2).

3. Conclusion du chapitre

Le droit international est très important pour le droit de l'environnement. Il est un véritable moteur pour les Etats. Il est, cependant, forcément limité par le fait que la communauté internationale est, par nature, la somme de tous les Etats et non pas un « super pouvoir » supranational. Mais il a l'avantage d'être un forum où il existe un partage d'expériences et la promotion de nouvelles méthodes. Dans le cas des pays européens on peut tout de même apprécier le nombre d'obligations que les Etats ont volontairement accepté dans le domaine de la gestion de la nature et de la biodiversité sur leur territoire.

Les deux pays ont plus au moins transposé la Directive de façon similaire dans leurs ordres juridiques, incluant, par exemple, de processus de consultation de personnes concernées et une approche contractuelle. Ce qui diffère beaucoup est le pourcentage de territoire couvert par la protection. L'autre grande différence est le niveau de la prise de décision. Au Portugal c'est l'organe de l'Etat central en charge de la gestion des aires protégées qui prend la décision de créer une nouvelle. En France ce sont les préfets. Cette différence est représentative de l'organisation administrative de chaque pays : en France les régions et les départements sont particulièrement développés. Cette caractéristique est importante car la gestion des aires protégées requière une importante contextualisation territoriale.

Chapitre III

Comparaison droit français droit portugais de l'outil « parc »

Le niveau national correspond au dernier niveau de protection que nous allons étudié ; il est lui même subdivisé en plusieurs niveaux (niveau national (central), régional, inter municipal et municipal). Comme le rappelle le principe 21 de la Déclaration de Stockholm¹¹¹, il n'existe pas donc d'obligation pour les Etats de protéger leur environnement national.¹¹² Les seules obligations sont celles auxquelles les Etats se sont soumis volontairement en adhérant à des Conventions, et celle ne pas de causer de problèmes environnementaux aux pays frontaliers¹¹³. Le droit d'user et d'exploiter de l'environnement fait donc partie intégrante du concept de souveraineté de l'Etat,¹¹⁴ ce qui fait de lui la principale institution de gouvernance environnementale¹¹⁵.

Au niveau national nous retrouvons beaucoup d'instruments qui sont des transpositions du niveau international, ainsi que des instruments semblables à ceux développés par le droit international (objectifs, stratégies, principes etc.). Dans ce chapitre nous allons étudier cette réalité dans deux pays : la France et le Portugal. Pour pouvoir tirer des conclusions nous allons comparer la réalité d'un instrument, la protection national « parc », dans ces deux ordres juridiques. Pourquoi cet instrument en particulier ?

Premièrement parce que les aires protégées sont des instruments de prévention¹¹⁶, ils permettent donc de protéger et non pas seulement de restaurer. Puis car les parcs, en particulier, constituent un instrument juridique de protection renforcée¹¹⁷ tout en bénéficiant

¹¹¹ « Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres Etats ou dans les régions ne relevant d'aucune juridiction. ».

¹¹² BOSSELMANN, Klaus, *The principle of sustainability*, p. 195.

¹¹³ *Ibidem*, p. 84.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 83.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 219.

¹¹⁶ (qualification donnée par la Professeur Carla Amado Gomes).

¹¹⁷ (Expression tirée du livre Michel Prieur).

d'une popularité auprès des citoyens (c'est un instrument juridique connu de tous). Cette « double vie » les rend particulièrement intéressant.

1. Brève Histoire du développement du droit de l'environnement en France et au Portugal

La Constitution française de 1958 (en vigueur actuellement) n'avait pas de dispositions relatives à l'obligation de protéger l'environnement ou aux droits des citoyens dans ce domaine ; à l'époque de la rédaction ces questions ne constituaient pas une priorité. Mais le 1^{er} mars 2005 l'Assemblée nationale française adopte une loi constitutionnelle¹¹⁸ qui modifie la Constitution, en y additionnant la Charte de l'environnement. Cette Charte est composée, en pratique, de droits (et devoirs) de l'homme de troisième génération (cf. premier chapitre). On y retrouve également le principe de pollueur-payeur et de précaution. Dans le Considérant introduisant la Charte, la préservation de l'environnement est introduite comme un intérêt fondamental de la Nation. La notion de développement durable est également mentionnée, avec une définition qui fait directement référence au rapport Brundtland, le droit international et européen étant clairement une source d'inspiration. Mais le Conseil constitutionnel a reconnu, dans une décision de 2014¹¹⁹, que, bien que ces alinéas aient une valeur constitutionnelle, ils n'instituaient cependant pas de nouveaux droits ou liberté dont les citoyens pourraient se prévaloir dans une question de constitutionnalité¹²⁰.

En ce qui concerne la législation, c'est dans les années 60 qu'on voit apparaître en France les premières lois modernes relative à la protection de l'environnement, dont fait partie la loi de 1960 sur les parcs nationaux (plus en vigueur, car le régime a été modernisé à travers la loi de 2006)¹²¹. Mais c'est les années 70 qui sont considérées comme les années du droit de l'environnement. Le thème devient un thème central pour la communauté internationale, ce qui se répercute dans de nombreux ordres juridiques nationaux (on observe le même

¹¹⁸ Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement (1).

¹¹⁹ Décision n°2014-394 du Conseil constitutionnel du 7 mai 2014 (QPC).

¹²⁰ Considérants 4 et 5 de la décision n°2014-394, disponible sur : http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/Tables/tables_analytiques.pdf.

¹²¹ SANSON, Christophe, *Cours de droit de l'environnement*, Paris : Master 1 Droit International de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, année 2016/17.

phénomène au Portugal). C'est justement en 1971 qu'est créé, en France, le Ministère de l'environnement et que la loi de 1976¹²² pour la protection de la nature énonce dans son article premier : « La protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général. »

Le Grenelle de l'environnement de 2007 est également un moment intéressant dans la construction du droit de l'environnement national. En effet le Grenelle est une série des rencontres entre différents acteurs (représentants d'Etat, ONG, partenaires sociaux et collectivités locales) pour débattre des questions environnementales. Les conclusions de ces rencontres ont donné lieu à des engagements, des objectifs, qui ont été ensuite transformés en lois (loi Grenelle I et II¹²³)¹²⁴.

Une particularité de la législation française relative à l'environnement et à la protection de la nature, par rapport à la réalité portugaise, est sa codification. En effet le Code de l'environnement qui date de 2000, bien qu'il était pensé bien avant, réunit les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement. Il ne contient cependant pas toutes les dispositions sur le sujet ; d'autres Codes, comme le Code rural, en contiennent également¹²⁵. Nous verrons un peu plus loin ce que cette codification apporte au régime des parcs.

Enfin, en 2016, la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a introduit des changements conceptuels dans le droit de l'environnement. Elle ajoute notamment dans la Code de l'environnement le principe de non-régression¹²⁶. Ce nouvel outil est représentatif du processus de construction du droit de l'environnement. Premièrement, il est très influencé par les droits de l'homme ; on retrouve l'idée que certains principes sont intouchables et constituent des limites infranchissables même pour les futurs législateurs (et semble aller contre le principe de souveraineté de la loi). Ensuite car il est le résultat d'un débat qui inclut des arguments majoritairement issus du droit international et du

¹²² Loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

¹²³ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (1) / Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (1).

¹²⁴ Information disponible sur le site du gouvernement français « vie publique » : <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/grenelle-an/grenelle-environnement-an-apres.html>.

¹²⁵ SANSON, Christophe, Cours de droit de l'environnement.

¹²⁶ Article L 110 -1 dédié aux principes généraux du droit de l'environnement français : n°9. « Le principe de non-régression, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment. ».

droit comparé. Son objectif est que les lois continuent à progresser à mesure que la science évolue en matière de protection de l'environnement, et empêcher que la loi ne permettent pas d'agir dans des champs où, la science sait déjà qu'il faut agir, ou a déjà découvert des moyens de le faire¹²⁷.

Le Portugal a commencé à développer son droit de l'environnement dans les années 70, inspiré par le droit international, notamment les conférences des Nations Unies, et profitant du renouveau offert par la Révolution (fin du régime Salazariste en 1974). Dans la Constitution Portugaise de 1976 la manifestation de cette conscience écologique s'est fait à travers l'article 66. Contrairement au cas français la version originale de la Constitution en vigueur contient des dispositions relatives à l'environnement. La réforme constitutionnelle de 1982 a complété cet encrage constitutionnel du droit de l'environnement en ajoutant deux autres mentions, dans deux autres articles réservés aux missions fondamentales de l'Etat et à la Réserve relative de compétence législative¹²⁸.

L'article 66.º de la Constitution intitulé « Environnement et qualité de vie » proclame le droit de l'homme à vivre dans un environnement « sain et écologiquement équilibré » et le devoir de la protéger. On retrouve une vision anthropocentrique du droit de l'environnement dans ce premier point de l'article. On constate que le moment de la rédaction de la Constitution permet au Portugal d'introduire d'emblée dans sa Constitution un droit humain de troisième génération (cf. Introduction) ; dans les années 70 le droit de l'environnement et les droits de l'homme connaissent déjà un certain essor. Le second point de l'article énonce une série de « missions » qui reviennent à l'Etat de réaliser « au travers d'organismes spécialisés et en assurant la participation des citoyens »¹²⁹ pour permettre la réalisation des objectifs environnementaux. Une révision constitutionnelle de 1997 en rajouté à ce deuxième point que ces « missions » devaient être exécutées dans le cadre du développement durable et en a rallongé la liste¹³⁰. Cette modification est critiquée par la professeur Carla Amado Gomes comme étant un cas d' « obésité normative ». En effet, selon elle, cette révision a, sous le motif de corriger la rédaction concise de l'article, créer une définition confuse et très large du droit de l'environnement. Cette conception large, qui englobe des considérations allant de la

¹²⁷ aller voir article : PRIEUR, Michel -Une vraie fausse création juridique : le principe de non-régression., *Revue Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, Numero 2 – 2016, G. Giappichelli editore p. 2-3.

¹²⁸ GOMES, Carla A., *Direito administrativo do ambiente*, p. 162.

¹²⁹ Constitution Portugaise en français, disponible sur le site : <http://www.fr.parlamento.pt/Legislation/CRP.pdf>

¹³⁰ Information des altérations du décret du 10 avril 1976 disponible sur le Site de Procuradoria : http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=4&tabela=leis.

protection des écosystèmes à l'architecture, en passant par les questions de santé publique, perturberait la protection effective de l'environnement en créant un flou. La solution, pour la professeur Carla Gomes, est de limiter strictement le droit de l'environnement à la gestion des biens naturels : air, lumière, eau, sol vivant et sous-sol, flore et faune¹³¹ ¹³². Cette position est intéressante car c'est peut être un problème que la protection de la nature soit liée intrinsèquement à la notion de développement durable ; cette vision anthropocentrique peut, en effet, ralentir, ou même empêcher, de préserver comme il le faudrait les biens naturels.

L'article 9. ° de la Constitution Portugaise consacre, quant à lui, que l'une des « missions fondamentales de l'Etat » est « protéger et mettre en valeur le patrimoine culturel du peuple portugais, préserver la nature et l'environnement, sauvegarder les ressources naturelles et garantir un bon aménagement du territoire ». Le droit de l'environnement est ainsi reconnu constitutionnellement comme une priorité, au même titre que la protection de l'indépendance nationale et des droits de l'homme.

Enfin l'article 165. ° (avant article 168. °, n°2/g, maintenant article 165. °, n°1/g) réserve à l'Assemblée de la République la seule compétence pour légiférer sur « les bases du système de protection de la nature, de l'équilibre écologique et du patrimoine culturel », sous réserve de toute autorisation concédée par l'Assemblée à l'exécutif de légiférer dans ce domaine.

Au nom de ces dispositions constitutionnelles, l'Assemblée de la République a donc promulgué, mais seulement en 1987, une loi des Base pour l'environnement (LBA)¹³³. En 2014 cette loi a été révoquée par la loi n°19/2014 qui définit aujourd'hui les Bases de la Politique environnementales. Dans cette nouvelle loi il est clairement énoncé que les objectifs des politiques environnementales¹³⁴ sont la promotion du développement durable, de l'économie verte et de la citoyenneté environnementale, termes qui n'étaient pas, ou pas explicitement, présents dans la loi de 1987. La nouvelle loi défend également une vision plus large de l'environnement en incorporant le paysage et même l'architecture dans l'article dédié aux éléments naturels. C'est un point intéressant car en France, comme nous allons voir, la loi actuellement applicable aux parcs (loi 2006) défend également une conception plus large qu'avant de l'environnement, qui inclut cette conception esthétique et visuelle de la nature.

¹³¹ Liste des composantes de l'environnement présente à l'article 6 de l'ancienne loi cadre pour la politique environnementale au Portugal (Lei n.º 11/87, de 07/04).

¹³² GOMES, Carla A., part.-Direito administrativo do ambiente. p. 163.

¹³³ Lei n°11/87, 07/04 (aujourd'hui révoquée par la "lei n°19/2014 do 14/04 Diário da República n.º 73/2014, Série I de 2014-04-14).

¹³⁴ Lei n°19/2014, artigo 2.

Cette loi a été très critiquée, certains pensent par exemple, qu'il aurait été plus intéressant de préparer une codification du droit de l'environnement (cf. Code français)¹³⁵. Pour ma part, je suis d'accord avec la nécessité de codifier dans le sens où cela rendrait la législation relative au droit de l'environnement bien plus accessible à tous. En effet, actuellement, il faut connaître toutes les lois individuellement pour pouvoir comprendre le cadre général du droit de l'environnement au Portugal.

Enfin, depuis la chute de la dictature, le Portugal a toujours eu des personnes de son gouvernement en charge de la question environnementale. Mais en 1993 est enfin créé le Ministère de l'environnement¹³⁶.

2. La structure organique qui permet la coordination entre les parcs

- **Le Chaperon : Le Ministère**

Les ministères sont le reflet de la volonté politique dans ce domaine, et de la place donnée aux questions environnementales par un gouvernement.

En France, sous la présidence du Président Emmanuel Macron, le Ministère de l'environnement s'appelle désormais « Ministère de la Transition écologique et solidaire ». Ce qui traduit une volonté d'insuffler une éthique environnementale dans tous les champs d'action du gouvernement. Cette volonté est confirmée par le choix du Ministre, Nicolas Hulot. Ce dernier est un personnage connu du grand public (animateur pendant longtemps d'une émission de télé) et qui a été souvent associé au débat public sur les questions environnementales. En 2007 il est l'auteur d'un « Pacte écologique », qui a notamment motivé Nicolas Sarkozy a organisé le Grenelle de l'environnement durant sa présidence¹³⁷. Ce pacte écologique contenait une série d'objectifs et d'opinions pour améliorer les mesures

¹³⁵ PEREIRA DA SILVA, Vasco, intervention au Colloque « A revisao da lei de Bases Ambiente », 2 et 3 Février 2011, Faculdade Direito da Universidade de Lisboa, p. 12.

¹³⁶ GOMES, Carla A., part.-Direito administrativo do ambiente. p. 167.

¹³⁷ GOSSEMENT, Arnaud, -10 ans après que reste-t-il du pacte écologique de Nicolas Hulot. Libération (1/02/17) (disponible sur : http://www.liberation.fr/politiques/2017/02/01/dix-ans-apres-que-reste-t-il-du-pacte-ecologique-de-nicolas-hulot_1545490).

politiques en matière d'environnement : il préconisait notamment un resserrement institutionnel pour plus d'efficacité et de simplicité¹³⁸.

Au Portugal le Ministère en charge de l'environnement est également en charge de l'aménagement du territoire, ce qui est très représentatif de la gestion portugaise des aires protégées. Le Ministre de l'environnement est Joao Pedro Matos Fernandes. Contrairement au Ministre choisi par le gouvernement actuel français, il a un parcours plus traditionnel, puisqu'il était, jusqu'à sa nomination, président du conseil d'administration de l'entreprise Eaux de Porto (Águas do Porto). Il avait également déjà travaillé au sein du Ministère à la fin des années 90¹³⁹.

• Les établissements publics

En France c'est le décret du 24 janvier 2017 que met en place le rattachement des parcs nationaux à l'Agence Française pour la biodiversité¹⁴⁰. L'Agence ne gère pas que les parcs nationaux, elle gère également les parcs naturels marins, les sites Natura 2000 en mer et les sanctuaires mammifères marins Agoa. C'est la loi sur la reconquête de la biodiversité¹⁴¹ qui crée l'Agence¹⁴² et concrétise ainsi une des promesses de campagne du Président François Hollande. Sa création est motivée par un souci de simplification administrative puisque elle va réunir, dans une même Agence, 4 organismes avant indépendants. Cette fusion a aussi pour but d'améliorer l'efficacité de l'action¹⁴³.

Par ailleurs c'est le Muséum d'Histoire naturelle qui est en charge de la gestion de la connaissance sur les espaces protégés (Base de données des aires protégées¹⁴⁴).

¹³⁸ ROMI, Raphaël, -Parcs Nationaux : Fin ou renouveau d'un modèle juridique ?. Strasbourg : Revue Juridique de l'Environnement n°1, 2007. p. 50.

¹³⁹ TOMAS, Carla, -Ministro do Ambiente : Joao Matos fernandes, um homen de "consensos" para acalmar a crispacões nas águas. *Expresso* (24/11/2015) (disponible sur : <http://expresso.sapo.pt/politica/2015-11-24-Ministro-do-Ambiente-Joao-Matos-Fernandes-um-homem-de-consensos-para-acalmar-a-crispacao-nas-aguas>).

¹⁴⁰ Article L331-8-1 du Code de l'environnement : « tout établissement public d'un parc national est rattaché à l'Agence française pour la biodiversité, au sens de l'article L131-1. ».

¹⁴¹ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016.

¹⁴² Agence : article L131-8 et suivants du Code de l'environnement.

¹⁴³ GARRIC, Audrey, LE HIR, Pierre, - L'agence française pour la Biodiversité, nouvelle arme au service de la nature », *Le Monde*, 04/11/17. (diponible sur le site : http://www.lemonde.fr/biodiversite/article/2017/01/04/l-agence-francaise-pour-la-biodiversite-nouvelle-arme-au-service-de-la-nature_5057305_1652692.html).

¹⁴⁴ Disponible sur le site de l'INPN : <https://inpn.mnhn.fr/programme/espaces-proteges/presentation>.

Au Portugal le régime de conservation de la nature¹⁴⁵ organise le Système des Aires protégées (SNAC, Sistema nacional de áreas classificadas) qui comprend le Réseau National d'aires protégées, mais également les sites Natura 2000 et les aires classifiées au nom d'engagements internationaux. Il établit également que l'Autorité compétente pour gérer, au niveau national, la conservation de la nature et de la biodiversité, et garantir le respect des objectifs nationaux de conservation, est l'ICNF (Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas)¹⁴⁶. L'ICNF est compétent pour toutes les aires protégées¹⁴⁷.

Enfin le système d'information sur le Patrimoine Naturel (inventaires) doit être promu et publié par l'autorité nationale (ICNF). Mais c'est un travail de collaboration entre différentes entités¹⁴⁸.

3. Comparaison de la législation propre aux parcs naturels

- **Histoire de la législation des parcs**

Dans le monde

Le parc est l'une des premières institutions de protection du milieu naturel.¹⁴⁹ La notion de parc naturel est née Etats-Unis avec le parc Yellowstone créé en 1872. Quelques années plus tard le concept s'exporte au Canada, en 1887, avec la création du Banff National Park et en Afrique du Sud avec le parc Kruger, créé en 1892¹⁵⁰.

L'acte de création du Parc Yellowstone (Yellowstone National Park Protection act) est intéressant car il démontre la volonté de conserver un patrimoine culturel « vierge », c'est à dire sans présence humaine permanente qui dénaturerait nécessairement le paysage, pour permettre justement aux gens de venir le voir :

¹⁴⁵ “Decreto- Lei n° 142/2008 », 24/06.

¹⁴⁶ Article 8 : « Autoridades para a conservação da natureza e da biodiversidade”.

¹⁴⁷ Information disponible sur le site de l'ICNF : <http://www2.icnf.pt/portal/icnf>.

¹⁴⁸ Lei n°142/2008, artigo 28 « Sistema de Informação sobre o Património Natural ».

¹⁴⁹ PRIEUR, Michel, *Droit de l'environnement*, p. 455.

¹⁵⁰ ROMI, Raphaël, *Droit de l'environnement*, 9^{ème} Edition, Lextenso Edition, PARIS : Précis Domat, 2016. p. 319.

“the headwaters of the Yellowstone River ... is hereby reserved and withdrawn from settlement, occupancy, or sale ... and dedicated and set apart as a public park or pleasuring-ground for the benefit and enjoyment of the people”¹⁵¹.

France et Portugal

Sur le territoire français l’institution du « parc » n’arrive pas si tôt, considérant que la France, elle même, en avait déjà créer dans certaines de ses colonies. Quand finalement, en 1960¹⁵², la loi française crée les parcs nationaux, la motivation est déjà la protection du milieu naturel contre d’éventuels dégradations¹⁵³. Cette dernière phrase signifie, qu’au moment où le parc national est créé en France, on a déjà conscience qu’il faut protéger la nature contre l’homme. Au moment de la création des premiers parcs comme Yellowstone ce n’est pas une pensée aussi juridiquement structurée, c’est plus de l’ordre de l’intuition (en ce qui concerne la protection de la nature). Dans la loi de 1960 on comprend que la rédaction, et les termes employés, sont déjà nourris par des années de protection juridique de la nature.ⁱ

Au Portugal, aussi, les premiers projets d’aires protégées sont réalisés dans les colonies dans le but, en pratique, d’organiser des réserves de chasse avec des règles pour protéger la faune, en permettant notamment aux espèces de se renouveler¹⁵⁴. Les premières aires protégées créées sur le territoire Portugal datent des années 70, soit avant la LBA et la consécration d’une volonté officielle d’avoir une politique nationale pour la gestion de la biodiversité¹⁵⁵. La loi attribue ainsi au gouvernement la possibilité de promouvoir la conservation de la nature, notamment à travers la décision de créer des Parcs nationaux et des réserves¹⁵⁶.

Il n’existe qu’un « parc national », le parc Peneda-Gerês, créé en 1971, qui est aussi la première aire protégée au Portugal¹⁵⁷. Cependant il existe des « parcs naturels », une autre institution de protection nationale de la nature, dont le premier est le Parc naturel de

¹⁵¹ information disponible sur le site:

<https://www.nps.gov/yell/learn/historyculture/yellowstoneestablishment.htm>.

¹⁵² Loi n°60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux.

¹⁵³ PRIEUR, Michel, *Droit de l’environnement*, p. 455.

¹⁵⁴ PEREIRA DA SILVA, Carlos, « Áreas Protegidas em Portugal: que papel? Conservação versus desenvolvimento. GeoINova, Numero 2. p. 32.

¹⁵⁵ OLIVEIRA, Fernanda Paula, « Planos especiais de ordenamento do território: tipicidade e estado da arte. Em especial os planos de ordenamento de áreas protegidas. RevCedôua n°17, Coimbra Editora. p. 71.

¹⁵⁶ Information sur la loi “lei n°9/70”, (disponible sur le site:

<http://www2.icnf.pt/portal/icnf/legisl/legislacao/1970/lei-n.o-9-70-de-19-de-junho-de-1970>).

¹⁵⁷ Brochure du Parc national « Gerês », (disponible sur :

<http://www.icnf.pt/portal/ap/resource/ap/pnpg/brochur2013>).

Montesinho créé en 1979. Mais c'est seulement en 1993¹⁵⁸ que le Réseau National des Aires protégées (RNAP) est élargi et s'organise véritablement. Depuis 2014 beaucoup de lois relatives à l'environnement ont été réformées.

- **La législation actuelle des parcs**

Dans les deux pays, il existe plusieurs types d'aires protégées d'origine nationale, c'est à dire n'ayant pas pour origine un engagement international. Elles peuvent être protégées au niveau national, régional ou local. Dans ce mémoire nous nous concentrons sur les parcs bénéficiant d'une protection nationale (nécessairement plus intense étant donné que nous sommes dans des pays centralisés). Les deux pays ont également des parcs naturels régionaux que nous n'étudierons pas ici, même si les parcs régionaux français vont être brièvement mentionnés car ils ont inspirés les législateurs français pour les parcs nationaux (loi 2006).

Étant donné ce contexte nous sommes face à une complexité. En effet, au Portugal, deux types de parcs bénéficient d'une protection nationale. L'article 11 de la loi (« loi n°14/2008) dédiée au régime juridique de conservation de la nature stipule que les aires protégées au niveau national sont les typologies suivantes : **parc national**, **parc naturel**, réserve naturelle, paysage protégé et monument naturel.

En France, dans les typologies des aires protégées au niveau national, on retrouve : le **parc national** et la réserve naturelle qui sont identiques aux typologies portugaises, le parc naturel marin, et enfin, les sites classés et inscrits, qui, par leur définition, semblent être plus ou moins l'équivalent des paysage protégé et des monuments naturels portugais¹⁵⁹.

En suivant simplement la logique des typologies nous devrions étudier, en France et au Portugal, le parc national. De plus l'UICN (que nous avons étudié dans le premier Chapitre) classe les parcs nationaux français (à quelques exceptions) et le parc national portugais comme étant de protection type II, alors que les parcs naturels portugais bénéficient

¹⁵⁸ Decreto-lei n°19/93, 23/01 « Rede nacional das áreas protegidas », revogada.

¹⁵⁹ Définition du Ministère de la Transition écologique et solidaire : « Attachée à la protection des paysages, la politique des sites vise à préserver des lieux dont le caractère exceptionnel justifie une protection nationale. Cette législation s'intéresse aux monuments naturels et aux sites dont la conservation ou la préservation présente, du point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général » (disponible sur <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/aires-protegees-en-france>).

d'une protection de niveau V¹⁶⁰. Mais en réalité la protection apportée par les parcs naturels portugais est plus complexe. En effet ils ont été pensés comme des enveloppes globales, comprenant en leur sein plusieurs réserves correspondant à des niveaux différents de protection¹⁶¹. Pour cette raison, et car ce que nous étudions est l'institution nationale « parc », nous allons étudier, en France, les parcs nationaux terrestres et naturels marins et, au Portugal, les parcs nationaux et naturels.

- **Les lois cadres**

La qualification juridique – qu'est ce qui peut être un parc ?

En France la loi applicable aux parcs nationaux est la loi n°2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux. Elle a déjà connu des modifications depuis 2006. Dans son article premier, qui est l'article L331-1 du Code de l'environnement, il est écrit:

« Un parc national peut être créé à partir d'espaces terrestres ou maritimes, lorsque le milieu naturel, particulièrement la faune, la flore, le sol, le sous-sol, l'atmosphère et les eaux, les paysages et, le cas échéant, le patrimoine culturel qu'ils comportent présentent un intérêt spécial et qu'il importe d'en assurer la protection en les préservant des dégradations et des atteintes susceptibles d'en altérer la diversité, la composition, l'aspect et l'évolution.

Il est composé d'un ou plusieurs coeurs, définis comme les espaces terrestres et maritimes à protéger, ainsi que d'une aire d'adhésion, définie comme tout ou partie du territoire des communes qui, ayant vocation à faire partie du parc national en raison notamment de leur continuité géographique ou de leur solidarité écologique avec le coeur, ont décidé d'adhérer à la charte du parc national et de concourir volontairement à cette protection. Il peut comprendre des espaces appartenant au domaine public maritime ou au plateau continental et aux eaux sous souveraineté ou sous juridiction de l'Etat, en conformité avec la convention des Nations Unies sur le droit de la mer, conclue à Montego Bay le 10 décembre 1982, notamment ses parties V, VI et XII. »

¹⁶⁰ Information du site « Protected areas ».

¹⁶¹ PEREIRA DA SILVA, Carlos, -Áreas Protegidas em Portugal: que papel? Conservação versus desenvolvimento., p. 32.

De cet article ressort donc, que, pour créer un parc national il faut une zone terrestre ou maritime dont le milieu naturel ou le « patrimoine culturel » présente un intérêt spécial. La loi de 2006 a également élargi le champs des motivations possibles pour la création d'un parc, en introduisant l'idée qu'un parc pouvait également protégé un « patrimoine culturel ». Les conséquences de cet ajout est que « la motivation de la création d'un parc national inclut dorénavant les considérations culturelles, esthétiques et paysagères » et concrétise ainsi une vision plus large du droit de l'environnement¹⁶². C'est intéressant de voir que pour une protection élevée, comme celle qu'apporte un parc national (Protection de type II selon la typologie de l'IUCN), le législateur ait permis des éléments non « scientifique » d'en être à l'origine¹⁶³.

Au Portugal la loi applicable aux parcs de protection national est le décret de loi n°142/2008 des Aires classifiées (« áreas classificadas » en portugais), altéré par le décret de loi 242/2015.

L'article 16. ° définit le Parc national :

« 1- On comprend par parc national une aire qui contient majoritairement des échantillons représentatifs de régions naturelles caractéristiques, de paysages naturels et humanisés, d'éléments de biodiversité et de géo sites, ayant une valeur scientifique, écologique et éducative.

2- La classification d'un parc national vise à protéger les actifs naturels existants, en conservant l'intégralité de ces écosystèmes, tant au niveau de leurs éléments constitutifs que comme de ceux inhérents aux processus écologique, et à adopter des mesures compatibles avec les objectifs de sa classification, notamment :

- a) L'exécution d'actions nécessaires pour la manutention et la récupération des espèces, des habitats et des géo sites en état de conservation favorable ;*
- b) L'établissement d'un régime de visite qui garantit des objectifs culturels, éducatifs et récréatifs ;*
- c) La réglementation des activités d'exploration et d'édification, considérant les nécessités des populations locales dans le cadre d'une utilisation durable des ressources naturelles ;*

¹⁶² ROMI, Raphaël, -Parcs Nationaux : Fin ou renouveau d'un modèle juridique ?.Strasbourg : Revue Juridique de l'Environnement n°1, 2007 p37.

¹⁶³ *Ibidem*.

- d) *La promotion d'activités qui constituent des voies alternatives de développement durable local et qui ne constituent pas une menace pour les actifs naturels et les fonctions des écosystèmes à conserver. »*

L'article 17. ° définit le Parc naturel :

« 1- On entend par « parc naturel » une ère qui contient majoritairement des écosystèmes naturels ou semi-naturels, où la préservation de la biodiversité à long terme peut dépendre de l'activité humaine, en assurant un flux soutenable de produits naturels et de services.

2- La classification d'un parc naturel vise à protéger les actifs naturels existants, contribuant pour le développement régional et national, et à adopter des mesures compatibles avec les objectifs de sa classification, notamment,

- a) *La promotion de pratiques de gestion qui permettent la conservation des éléments de la biodiversité ;*
- b) *La création d'opportunités pour la promotion d'activités éducatives et de loisirs, qui par leur caractère et leur magnitude sont en adéquation avec la manutention des attributs et de la qualité de l'aire ;*
- c) *La promotion des activités qui constituent des voies alternatives de développement durable local. »*

La différence, entre les deux types de parcs protégés au niveau national au Portugal, est le niveau d'humanisation des espaces protégés ; en effet le parc national protège des espaces qui sont caractérisés par une intégrité éco systémique. Ce dernier nécessite donc de plus de restrictions des activités humaines. Les parcs naturels semblent être des espaces plus humanisés, plus adaptés pour le tourisme « de masse » et le développement durable¹⁶⁴.

La différence, enfin, entre la loi française et la loi portugaise, est que la France ne donne pas de définition de parc national, elle donne juste les éléments pour pouvoir procéder à la qualification juridique. La loi portugaise donne en revanche des définitions claires.

- **Les lois qui organisent la gestion des parcs**

¹⁶⁴ MORAIS GUERRA, José A., Espacios Naturales protegidos en el Ordenamiento Juridico Portugues, Espagne : Colex, 2013. p. 610.

La création du parc

En France « la création d'un parc est décidée par décret en Conseil d'Etat au terme d'une procédure (...) comportant une enquête publique »¹⁶⁵ (article L331-2 du Code de l'environnement).

Un Chapitre du Code de l'environnement français est dédié à la « Participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement ». Il est applicable au processus de classification d'une aire protégée. En effet, « les projets de création d'un parc national, d'un parc naturel marin, les projets de charte d'un parc national ou d'un parc naturel régional etc. » sont parmi les champs d'application de l'enquête publique, car elle est nécessaire à leur création (article 123-2 alinéa 3). **L'objet de l'enquête publique** est « d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement » (article L123-1 du Code de l'environnement).

En ce qui concerne la **Procédure et déroulement de l'enquête publique**, elle « est ouverte et organisée par l'autorité compétente (préfet en l'espèce) pour prendre la décision en vue de laquelle l'enquête est requise » (article L123-3). Le Code de l'environnement établit pour cet effet une série de règles pour garantir la neutralité de l'enquête (par exemple qui mènera l'enquête) et sa bonne conduite (par exemple, sa durée minimum, l'obligation d'information préalable du public etc.)

Au Portugal la proposition de classification d'une aire protégée nationale peut venir de n'importe quelle entité, du moment que la proposition explique les caractéristiques de l'aire, justifie la nécessité de la protéger et propose la typologie la plus adéquate (article 14 de la loi n° 142/2008). L'autorité nationale analyse la demande d'un point de vue technique et fait ensuite passer la proposition au membre du gouvernement en charge de l'environnement, pour permettre sa classification. La classification se fera à travers un décret-réglementaire. Comme en France, avant la classification, on retrouve au long du processus une consultation publique pour recueillir des opinions sur la classification. Simultanément à ce processus les autorités locales concernées sont aussi entendues sur le projet de classification (article 14. °, n°6).

¹⁶⁵ «réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du présent Code et de consultations » (suite de l'article, régime applicable aux consultations publiques).

En conclusion, la création d'un parc est souvent le résultat d'un compromis entre deux intérêts : la protection de milieu naturel et les intérêts économiques représentés par les élus locaux. Michel Prieur, en parlant du cas de la France, souligne que la délimitation, par exemple, des parcs des Pyrénées et du Mercantour démontre parfaitement la difficulté des négociations lors des tracées des périmètres¹⁶⁶.ⁱⁱ En résumé « ces choix sont des choix d'administration lourds : d'une part parce que le choix de ces formules nécessite des procédures longues et conflictuelles ; d'autre part, l'on ne saurait imaginer la généralisation de leur emploi, pour des raisons évidentes »¹⁶⁷. C'est pourquoi dans les deux pays le processus de décision de création d'un parc est indissociable d'un processus de consultation des acteurs locaux concernés et de consultation publique. On notera cependant que le Portugal n'a qu'un parc national, alors que la France en a dix. Le régime de ces derniers étant plus lourd on peut se demander si le budget qui leur est associé n'est pas une dissuasion dans un pays petit comme le Portugal. D'ailleurs le Portugal compte beaucoup plus de parcs naturels, espaces dont la gestion est plus légère, notamment en ce qui concerne la cohabitation homme-nature.

La réglementation du parc

Le décret en France, comme nous l'avons vu ci-dessus, est l'acte constitutif d'un parc. Ce décret doit contenir une série d'informations : délimiter le périmètre du cœur du parc, fixer les règles générales de protection qui vont s'appliquer dans ce cœur, déterminer quelles sont les communes qui auront vocation à adhérer à la charte et donc à faire partie de l'aire d'adhésion du parc, et enfin le décret crée l'établissement public national à caractère administratif qui va être en charge de la gestion du parc¹⁶⁸. Cet établissement public est également en charge de rédiger une Charte, qui est la réglementation du parc. La Charte est le document qui établit les objectifs de conservation et la manière de les faire respecter (article L331-3).

Dans chaque Charte il existe une partie générale qui rappelle « les principes fondamentaux applicables à l'ensemble des parcs nationaux, en raison de leur haute valeur patrimoniale », et une partie applicable uniquement au Parc en question. Ainsi,

¹⁶⁶ PRIEUR, Michel, *Droit de l'environnement*, p. 457.

¹⁶⁷ ROMI, Raphaël, *Droit de l'environnement*, p. 457.

¹⁶⁸ Liste du 2^{ème} paragraphe de l'article L331-2 du Code de l'environnement.

indépendamment du fait de régir une situation précise et de représenter une logique de cas par cas, la Charte est le résultat d'un cadre générale qui permet d'établir des standards minimums. Les personnes responsables pour l'élaboration de la Charte sont, ou l'établissement public, ou le groupement d'intérêt public le préfigurant. Elle est donc rédigée, dès le début, par un organe spécialement conçu pour le parc en question, et qui contient en son sein la représentation des diverses intérêts.

L'un des particularités de l'outil « Charte » est qu'il divise le parc entre « cœur » et « périphéries ». Le cœur du parc correspond au périmètre de l'aire protégée, les périphéries correspondent aux communes frontalières qui peuvent adhérer à cette Charte pour créer une solidarité écologique au sein du territoire. Les périphéries sont donc des municipalités qui se sont volontairement soumis à un régime de protection de la nature, mais qui ne font pas partie de l'aire protégée à proprement dit.

Les règles à suivre sont établies par la Charte¹⁶⁹ de chaque parc, mais un article du Code de l'environnement établit des règles obligatoires pour tous les cœurs de parcs. Ces règles sont les suivantes : les constructions et les installations sont interdites sauf autorisation spéciale dans les espaces non urbanisés, dans les espaces urbanisés ils sont obligatoirement soumis à un régime d'autorisation spéciale (article L331-4).

Malgré le fait qu'en France il existe l'outil Charte, et que le directeur ait sur le territoire du parc des pouvoirs de maire, il existe, comme nous allons le voir au Portugal, l'obligation d'annexer ces règles aux plans locaux d'urbanisme (PLU) et aux schémas de cohérence territoriale (SCOT)¹⁷⁰. Il existe d'autres règles et procédures à respecter, toutes mentionner dans la section du Code de l'environnement dédié aux parcs nationaux.

Au Portugal il faut aller voir plusieurs lois pour comprendre la gestion d'une aire protégée :

- la loi relative à la conservation de la biodiversité ;
- la loi relative aux instruments d'aménagement du territoire ;

¹⁶⁹ Article L331-4-1 : La Charte vient « fixer les conditions dans lesquelles les activités existantes peuvent être maintenues »,

«soumettre à un régime particulier et, le cas échéant, interdire la chasse et la pêche, les activités commerciales, l'extraction des matériaux non concessibles, l'utilisation des eaux, la circulation du public quel que soit le moyen emprunté, le survol du coeur du parc à une hauteur inférieure à 1 000 mètres du sol, toute action susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore et, plus généralement, d'altérer le caractère du parc national. »

-réglementer « l'exercice des activités agricoles, pastorales ou forestières. »

-et rappeler que « Les activités industrielles et minières sont interdites dans le coeur d'un parc national. ».

¹⁷⁰ ROMI, Raphaël, Droit de l'environnement, p. 324.

- la loi relative aux sols ;
- et la loi relative aux contraventions¹⁷¹.

Premièrement il faut aller voir le « Decreto-Lei n°142/2008 » qui explique le Système National d'Aires protégées dont le Réseau national des Aires Protégées fait partie. L'article 13, dédié à la gestion des Aires Protégées, énonce que pour les protections nationales c'est à l'autorité nationale que revient cette compétence. Dans cette même loi, l'article 23.° énonce l'obligation pour les Parcs nationaux et naturels de bénéficier d'un programme spécial, qui doit nécessairement être intégré aux plans inter municipaux et municipaux. Cet article renvoie au décret de loi (« Decreto-Lei n°80/2015 ») qui est consacré au régime juridique des ces instruments de gestion du territoire.

Le «Decreto-Lei n°80/2015» instaure une distinction claire entre les deux niveaux de gestion territoriale. En effet au Portugal la gestion d'un parc est le résultat de la coordination du gouvernement central et des autorités locales. Les deux niveaux s'articulent autour d'instruments différents, qui n'ont pas la même fonction, mais qui doivent respecter le principe général de coordination (devoir de coordination, article 22. °).

Le niveau régional et local utilise le « plan ». Le plan inter municipal et municipal, « plano territorial », est l'instrument du niveau local, et le seul à pouvoir désormais classer et qualifier un sol. La loi dédiée aux bases de la politique publique des sols stipule clairement que le plan directeur municipal est d'élaboration obligatoire, sauf s'il y a un plan inter municipal (article 43. ° de la loi n° 31/2014).

Le plan municipal « Plano diretor municipal » continue à être aussi, au delà de la fonction de classification et qualification du sol, l'expression de la stratégie de gestion du territoire au niveau local. Les deux niveaux se coordonnent à travers l'obligation pour le plan de transposer, au niveau local et régional, les programmes nationaux. En ce qui concerne les aires protégées, cette coordination est assurée en vue de la cohérence de la structure écologique (article 16. ° du décret de loi n°80/2015). Ces plans sont élaborés par la (ou les si il s'agit d'un plan inter municipal) mairie(s) et sont approuvés par les assemblées municipales concernées (article 48. °, n°4 et 5 de la loi 31/2014). L'association des municipalités, ou la municipalité, peut demander la ratification par le gouvernement du plan municipal ou inter municipal si ce dernier est incompatible avec le programme spécial de l'aire protégée. Ce qui conduit à une modification ou révocations des dispositions incompatibles dans le programme

¹⁷¹ PowerPoint do ICNF para a formação dos vigilantes da natureza, Santo André, janeiro 2018, (PowerPoint n°28 : Enquadramento legal).

spécial (c'est à dire le document de gestion élaboré par le gouvernement central). Cette ratification, qui peut être partielle ou totale, permet l'adoption d'options de gestion décidées au niveau local d'entrer en vigueur malgré leur incompatibilité initiale avec les directions prévues par le programme du gouvernement (article 51. ° de la loi n°31/2014) !

Le Programme (« programa ») est donc l'instrument utilisé par le gouvernement central. Nous avons vu que la loi pour les aires protégées établit l'obligation pour le gouvernement de rédiger un plan spécial pour tous les parcs nationaux et naturels.

Le gouvernement central peut émettre trois types de programmes : le programme national, les programmes sectoriels et les programmes spéciaux. Les programmes spéciaux sont ceux qui nous intéressent, car ils sont l'outil de gestion des aires protégées (article 42. ° du décret de loi n°80/2015)¹⁷². Le but de ces programmes spéciaux est d'établir les régimes de sauvegarde des ressources et de valeurs naturelles, qui constituent des objectifs d'intérêts nationaux (article 43. °). En pratique, à travers ces programmes, le gouvernement central détermine quelles activités doivent être interdites, autorisées ou conditionnées, en fonction des objectifs à atteindre dans chaque aire considérée (article 44. °). Chaque aire protégée nationale bénéficie d'un programme spécial. Le régime ayant été réformé récemment, les programmes spéciaux sont en cours d'élaboration. Des mesures transitoires existent et permettent d'assurer la transition¹⁷³. Les nouveaux programmes doivent être élaborés avant la fin 2018¹⁷⁴.

Le programme spécial est élaboré et approuvé par le gouvernement, sous la coordination du Ministre en charge de l'Environnement et du membre du Gouvernement en charge de l'aménagement du territoire (article 48. ° de la loi 31/2014). Lors de l'élaboration d'un programme spécial une commission consultative est créée. Sa composition doit traduire « la nature des intérêts environnementaux, économiques et sociaux à sauvegarder »¹⁷⁵ (article 49. °, n. °1). Les membres de cette commission doivent, de ce fait, représenter, notamment,

¹⁷² Article 42.°, n.° 2 : «Os programas especiais têm por objeto a orla costeira, as áreas protegidas, as albufeiras de águas públicas e os estuários. ».

¹⁷³ Article 14.°, n.° 4 et 5 de la loi 142/2008 énonce les mesures transitoires :

« 4 - Quando seja obrigatória a elaboração de programa especial nos termos do presente decreto-lei, a resolução do Conselho de Ministros a que se refere o número anterior pode suspender os planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal abrangidos pela área protegida e estabelecer medidas preventivas para evitar a alteração das circunstâncias.

5 - À suspensão dos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal e à aplicação de medidas preventivas referidas no número anterior é aplicável o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial. ».

¹⁷⁴ PowerPoint do ICNF para a formação dos vigilantes da natureza, Santo André, janeiro 2018, (PowerPoint n°33 : Prazos).

¹⁷⁵ Traduit du portugais.

les municipalités concernées. Cette commission doit, à la fin de son travail, délivrer un document dans lequel elle indique l'orientation qu'elle préconise, avec une évaluation de la proposition de programme. Si l'entité administrative responsable pour l'élaboration du plan n'est pas d'accord avec l'appréciation de la commission consultative elle doit obligatoirement justifier sa décision. Une réunion de concertation est organisée par les entités qui réalisent le plan pour tenter de trouver un consensus (n. °9). Si jamais aucun consensus n'est atteint, la commission en charge de la coordination et du développement régional envoie à la Commission National en charge de coordonner l'exécution de la politique nationale de gestion du territoire (Comissão Nacional do Território) un document dans lequel elle se prononce sur tous les points de désaccords ; ce document est un avis contraignant pour l'autorité administrative en charge de la rédaction du programme. Cependant, si ce document n'est pas soumis dans un délai de 30 jours, il est considéré que la proposition de programme est acceptée, malgré les avis défavorables (article 49. °). Une fois que le travail d'élaboration du programme est fini, la proposition est enfin soumise à une discussion publique, destinée à recueillir des observations et des suggestions (article 50.°, n.° 2). L'autorité administrative pondère ces dernières et soumet la proposition finale au Conseil des ministres, sauf si il existe une norme spéciale qui requière que le programme soit approuvée par décret de loi ou décret réglementaire (article 51. °, n. ° 1).

Finalement les aires protégées disposent généralement, en plus du programme spécial transposé en plan territorial, d'un règlement qui organise la circulation des personnes et les activités sportives etc. (article 44°, n°3 du décret de loi n°80/2015). Lors de son élaboration il est soumis à une discussion publique et doit être approuvé par l'autorité administrative en charge de la rédaction du programme spécial. (n. ° 4)

Malgré des systèmes en apparence différents, dû principalement à des moyens différents (en France chaque parc bénéficie d'une administration propre), on retrouve dans la réglementation un esprit commun : celui d'un outil adapté au contexte, mais doté de standards minimums. Dans les deux pays l'enjeu majeur est l'équilibre entre le gouvernement national et les autorités locales. La différence majeure est pour moi au niveau de la lecture de la législation. En France on peut comprendre les parcs sans étudier les différentes législations d'organisation du territoire (même si elles existent et qu'elles sont proches des portugaises) et en se concentrant sur la législation spécifique aux parcs nationaux. La codification aide également beaucoup la compréhension.

Personnes en charge du respect de la réglementation du par cet de sa gestion

Etant donné ce que nous avons vu ci dessus c'est ici que réside l'une des différences fondamentales des parcs portugais (national et naturel) et des parcs nationaux français.

En France c'est l'établissement public, créé par le décret en Conseil d'Etat, qui assure la gestion et l'aménagement du parc (article L331-8 du Code de l'environnement). L'établissement étant lui même administré par un conseil d'administration représentant tous les différents intérêts liés à l'aire (représentant du gouvernement central et des autorités locales, d'experts nationaux et locaux , et représentants du personnel du parc).

Le parc a un directeur, nommé par le ministre en charge de l'environnement, sur avis d'un comité présidé par le président du conseil d'administration. Comme tout ce que nous avons vu jusqu'ici un équilibre est recherché entre autorité locale et nationale. Le parc est une protection nationale mais elle le plus de conséquences au niveau niveau local. Le directeur se voit transférer certains pouvoirs normalement attribués au maire. Le périmètre du parc est donc régit par sa propre loi et le directeur du parc en est le garant. A travers l'institution de directeur de parc cette réalité apparaît plus clairement que dans la législation portugaise, où nous allons voir que plusieurs types de personnes sont compétents.

Les pouvoirs que le maire se voit transférer sont ceux de la police de circulation, la police des chemins ruraux, la police des cours d'eau, la police de destruction d'espèces non domestiques, la police des chiens et chats errants. Le directeur doit tout de même communiquer, avant leur entrée en vigueur, ses actes réglementaires aux maires des communes intéressées. Seule exception à ce transfert de pouvoirs : si le parc est situé sur le territoire d'une commune de plus de 500 000 habitants le maire conserve ses pouvoirs de circulation, stationnement et voirie (L331-10).

Des agents de la fonction publique territoriale, et donc pas du parc, peuvent être mis à disposition, et donc travailler pour l'établissement public du parc (L331-8).

Au Portugal le système est un peu différent, premièrement parce que la fonction « Directeur de parc » n'existe pas, plus en réalité. En effet, la loi 19/93 relatives aux normes applicables aux aires protégées, notamment le parc national et les parcs naturels, de 1993 établissait dans son article 16 que le parc national et naturel avait pour structure organique :

- une commission organique, qui correspond à l'organe exécutif de l'aire protégée et dirigé par un président, nommé comme en France c'est toujours le cas, par le ministre en charge de l'environnement;
- un conseil consultatif, qui peut correspondre au conseil scientifique français.

Cette structure organique n'existant plus c'est naturellement l'entité administrative générale qui gère les aires ; l'ICNF donc. Contrairement en France c'est donc l'autorité nationale (centrale) qui gère le parc, et non pas un établissement public créé spécialement pour le territoire en question.

Pour ce qui concerne le respect sur le terrain des règles établies par le programme, transposé localement par le plan municipal, et le règlement, plusieurs entités sont responsables. La loi « Lei 50/2006 LQCAOT- Lei quadro das contra-ordenações ambientais »¹⁷⁶ est la loi qui explique le régime des contraventions environnementales, qui est notamment applicable aux programmes spéciaux (article n°5). Mais dans son article 40° B- contraventions en cas de violations des programmes spéciaux- (ajout de la loi n°114/2015) elle renvoie à la loi de 2008 sur le régime de protection de la nature¹⁷⁷. La loi 142/2008 (qui détermine Régime de conservation de la nature et de la biodiversité) définit comme une contravention environnementale les actes interdits par le règlement de gestion des aires protégées, ou réalisés sans autorisation, alors qu'une est requise (article 43. °). Par contre, quand il y a violation des normes relative à la « transformation, utilisation et occupation des sols » (n°7), ce sont les articles 40°A et 40 D° de la loi 50/2006 qui sont applicables, et non pas le régime spécial des programmes spéciaux.

Les personnes compétentes pour initier le processus de contravention (article 45 de la loi de 2008) sont l'autorité national ou l'IGAMOT (Inspeção-geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do território), un service administratif directe autonome dont une des compétence est la fiscalisation dans les aires qui font partie de la mission et des attributions du Ministère de l'Environnement¹⁷⁸. L'autorité nationale en question est donc l'ICNF, dont les agents sur le terrains, désignés comme « vigilantes da natureza », vigiles de la nature, ont le pouvoir d'initier le processus de contravention¹⁷⁹. Mais ce sont dans les deux cas des agents qui dépendent d'organismes de l'Etat central ; il n'y a pas comme en France de

¹⁷⁶ Altérée plusieurs fois, notamment par la loi n°114/2015 du 28/08 et le Décret de loi n° 42-A/2016 du 12/08.

¹⁷⁷ (« As contraordenações por violação do disposto nos regulamentos de gestão dos programas especiais são contraordenações ambientais e encontram-se definidas e tipificadas nos respetivos regimes legais aplicáveis. »).

¹⁷⁸ Site : <https://www.igamaot.gov.pt/quem-somos/historia-missao-atribuicoes/>.

¹⁷⁹ PowerPoint do ICNF para a formação dos vigilantes da natureza, Santo André, janeiro 2018, (PowerPoint n°19 : Fiscalização e regime sancionatório).

délégation des pouvoirs à des services de sécurité propres à chaque parc et gérés par ceux-ci. Pour certaines contraventions dans les aires protégées les municipalités sont également compétentes, mais elles doivent notifier l'autorité nationale. Dans le cas d'aires marines, le capitaine du port territorialement compétent a aussi le pouvoir d'instruire des contraventions et d'appliquer les sanctions.

Les zones adjacentes

Dans son article 8. e) la Convention de l'ONU pour la diversité biologique (base internationale de la protection de la biodiversité, cf. premier Chapitre) déclare qu'un des objectifs des Etats signataires est la promotion d'un « développement durable et écologiquement rationnel dans les zones adjacentes aux zones protégées en vue de renforcer la protection de ces dernières ».

Mais pourquoi les zones adjacentes représentent-elles un défi pour la réussite des aires protégées ? Nikita Lopoukhine, fiduciaire national et président du Société pour la nature et les parcs du Canada, l'explique très clairement : « Les modèles des processus naturels opèrent souvent au-delà des frontières des aires protégées désignées, c'est pourquoi les responsables d'aires protégées travaillent avec les responsables et les propriétaires des zones adjacentes afin de garantir, par exemple, que les espèces qui quittent une aire protégée désignée bénéficient encore d'une protection et d'une conservation adéquates »¹⁸⁰.

Ce problème est connu et constitue l'une des grandes critiques des scientifiques relativement aux outils de protection de la nature. Les juristes imaginent que les frontières imaginaires qu'ils créent sont suffisantes pour protéger les écosystèmes locaux. Mais nous avons vu que les écosystèmes sont un réseau complexe et qu'un événement dans un territoire donné peut avoir des conséquences de l'autre côté du globe.

La France a donc décidé dans sa loi de 2006 de créer des aires d'adhésions autour des parcs nationaux. La formule utilisée en France pour décrire cette nouvelle addition des parcs nationaux est celle des joyaux et des écrins¹⁸¹. Cette nouveauté n'en est en fait pas une puisque les parcs régionaux français organisaient déjà grâce à une Charte le territoire entre

¹⁸⁰ Nikita Lopoukhine, fiduciaire national et président du Société pour la nature et les parcs du Canada examine le rôle des aires protégées dans la conservation, IUCN Congrès mondial de la nature, Hawaï 2016. Disponible sur le site : <https://2016congress.iucn.org/fr/news/20160421/news/la-conservation-par-les-aires-protegees.html>.

¹⁸¹ ROMI, Raphaël, *Droit de l'environnement*, p. 322.

une zone centre et une zone périphérique. La grande nouveauté étant que les communes situées dans le périmètres de la zone périphérique ont le choix d’adhérer ou non à la Charte : raison du nom « zones d’adhésion ».¹⁸² La logique derrière cette nouvelle organisation territoriale est clairement expliquée dans la loi, la Charte devient l’outil qui « définit un projet de territoire traduisant la solidarité écologique entre le cœur et ses espaces environnants » (article 331-3-I).ⁱⁱⁱ

Dans un article Raphaël Romi explique brièvement les raisons qui ont incité le législateur à « rapproché » le modèle des parcs nationaux français aux parcs régionaux : « C’est assez explicable pour au moins trois raisons. En premier lieu parce qu’à tort ou à raison le modèle des PNR est jugé adapté à la recherche du développement durable. En second lieu parce qu’il est jugé incarner la décentralisation en matière de gestion du patrimoine naturel. En dernier lieu parce qu’il « fonctionne » à partir d’une « charte » et que cet instrument –à supposer qu’il s’agisse, ce qui est très discutable d’une catégorie homogène –connaît une vogue déraisonnable »¹⁸³.

L’intérêt de partager cet extrait est que l’on retrouve, dans ces arguments, un des grand débat de la législation des aires protégée : quel est le meilleur niveau pour les gérer ? La question de la décentralisation est récurrente. Au Portugal les réformes du régime de protection de la nature démontrent également cette préoccupation.

Au Portugal, comme en France (possibilité de réserve intégrale au sein même du parc), le parc est en son sein est divisé en plusieurs types de zones (article 23 A°): aire de protection totale, partielle, complémentaire et possibilité de prévoir aire d’intervention.

Les aires protégées sont ensuite intégrées à un réseau de conservation de la nature (Rede fundamental de conservação da natureza) qui comprend les aires protégées, mais aussi les aires de continuité (áreas de continuidade). Ces dernières ont pour objectif d’organiser une continuité spatial et la cohérence écologique du territoire (article 5 de la loi 142/2008).

La conscience qu’il faut protéger les zones frontalières est assez récente (ajout de la loi de 2006 en France, zones de continuités au Portugal ajout de 2008). La solution des zones

¹⁸² *Ibidem*, p. 323.

¹⁸³ ROMI, Raphaël, -Parcs Nationaux : Fin ou renouveau d’un modèle juridique ?, p. 37.

d'adhésion est assez intéressante car elle est basée sur le volontarisme et tente de mobiliser les acteurs locaux.

La réglementation spécifique de certains milieux au sein des parcs :

1) La protection des milieux marins

Nous l'avons vu dans la partie dédiée à l'action des Nations Unies dans le domaine de la protection de la nature, la protection des aires marines est une des priorités. Elle constitue une priorité car la gestion du territoire marin est, en général, relativement récente et, il est intéressant de le noter, intrinsèquement liée au développement des aires marines protégées. En effet, la gestion de la mer s'est beaucoup construite autour du conflit utilisation humaine/environnement (user-environment conflict)¹⁸⁴. D'ailleurs la structure des aires protégées, divisées entre une zone centrale, des zones tampon et des zones de transition a inspiré le régime général de gestion des aires maritimes¹⁸⁵.

En France un article du Code de l'environnement (article L331-14) est dédié à la gestion des aires marines comprises dans le territoire d'un parc national. Le régime est similaire à ce que l'on a étudié pour le territoire terrestre. Comme sur le reste du territoire terrestre du parc, les travaux et les installations sont interdits, sauf autorisation spéciale ou quand impératif de défense nationale. Il existe cependant une exception : les câbles sous marins. (§1.)

Cependant en ce concerne la pêche, la circulation et la gestion du domaine public, l'établissement du parc peut « proposer aux autorités administratives compétentes » de les soumettre à un régime particulier. Ce n'est donc pas obligatoire. (§2.) Le transfert de pouvoirs n'est pas non plus obligatoire : le décret de création d'un parc peut l'organiser ou pas. (§2) Dans le cas où ce transfert est organisé il existe la même obligation pour le directeur du parc de notifier les maires des communes concernées. Le conseil scientifique est également consulté en cas d'autorisation « susceptible d'altérer de façon notable le milieu marin compris dans le cœur du parc national. » (§3) Sauf quand décision prise pour des raisons de défense nationale, d'ordre public, de sécurité maritime et de lutte contre la pollution.

¹⁸⁴ NORONHA, Francisco, *O ordenamento do espaço marítimo*, Coimbra: Almedina, 2014. p. 59/60.

¹⁸⁵ *Ibidem*, p. 61.

Mais la loi française va un plus loin. La loi de 2006 (qui a renouvelé le régime des parcs nationaux) a créé les parcs naturels marins. C'est donc un nouveau type de parc dont le territoire se trouve entièrement situé dans les « eaux placées sous la souveraineté ou la juridiction de l'Etat, ainsi que sur les espaces appartenant au domaine public maritime ou au plateau continental » (article L334-3). Les parcs marins bénéficient d'une section dans le Code de l'environnement. Ils sont un des quatre types d'aires protégées, avec les parcs nationaux, qui font partie de la compétence de l'Agence française pour la biodiversité. L'intérêt de créer un nouvel outil est motivé par le fait de protéger des surfaces plus grandes d'aires marines et de ne pas être limité aux espaces côtiers.¹⁸⁶

Au Portugal, comme en France, on a déjà conscience que pour la gestion des aires marines l'approche générale n'est pas suffisante, elle doit être adaptée. L'aménagement de l'espace marin, notamment les sites qui nécessitent de protection, doit être fait grâce à des instruments spécialisés (article 7° Loi 17/2014 – aménagement du territoire marin-).

La Commission National du territoire (que nous avons déjà étudié dans la partie relative à la réglementation des parcs) a pour fonction de simplifier la coordination entre les différents instruments d'aménagement du territoire. A ce titre, elle est la garante du nouveau régime juridique des instruments de gestion territorial : ce dernier organise une articulation entre les instruments de gestion du territoire, le programme (national) et plan territorial (local) avec les instruments d'aménagement de l'espace maritime. Et cela dans le but de créer une bonne interaction terre-mer¹⁸⁷.

Quand les aires protégées comportent en leur sein des aires marines la Commission consultative, qui accompagne l'élaboration des programmes spéciaux (plan de gestion du gouvernement central des aires protégées), doit compter parmi ses membres des représentants

¹⁸⁶« Le parc naturel marin est un nouvel outil de gestion du milieu marin, créé par la loi du 14 avril 2006. Adapté à de grandes étendues marines, il a pour objectif de contribuer à la protection, à la connaissance du patrimoine marin et de promouvoir le développement durable des activités liées à la mer. Jusqu'à la création de ce nouveau statut de protection, divers outils servaient les stratégies de conservation du milieu marin. Peu d'initiatives concernaient à la fois le littoral et le large et offraient un cadre de gouvernance adapté. C'est sur la base de ce constat qu'est née, au début des années 90, l'idée de créer ce nouvel outil qui peut être mobilisé de la côte vers le large, dans la limite des 200 milles nautiques. » Information disponible sur le site de l'Agence française pour la biodiversité, section « les aires marines protégées » (<http://www.aires-marines.fr/Les-aires-marines-protégees/Categories-d-aires-marines-protégees/Parc-naturel-marin>).

¹⁸⁷ OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Regime Juridico dos Instrumentos de gestao Territorial : Decreto-Lei n°80/2015, de 14 de Maio, comentado*, Coimbra : Almedina, 2016. p.13.

de l'aménagement et de la gestion de l'espace maritime, ainsi que de l'administration du port concerné (article 49. 2° du décret n° 80/2015). Enfin nous avons déjà vu que le directeur du port concerné est compétent en matière de contraventions.

2) Les forêts

Les forêts sont l'autre milieu naturel qui bénéficie d'un régime légèrement adapté, et cela parce que, même en dehors des aires protégées, les forêts ont un régime propre. En effet c'est un espace naturel particulier et ces dynamiques éco systémiques nécessitent des outils adaptés. Ce qui nous intéresse ici c'est l'articulation entre ce régime et le régime des aires protégées.

En France, de la même que pour les aires maritimes, quand une forêt est présente sur le périmètre d'un parc il existe des dispositions spécifiques (article L331-9-1 du Code de l'environnement) pour gérer cette situation.

L'établissement public du parc doit organiser une mission scientifique pour envoyer à l'Office national des forêts. Il peut également déléguer au même Office national des forêts certaines de ces fonctions (celles prévues à l'article L331-9) pour les zones forestières comprises dans le périmètres des parcs ; pour la mise en œuvre de ce transfert des conventions doivent être établis pour en déterminer les conditions. Le code de l'environnement fait également des renvois à des dispositions du Nouveau Code forestier.

Au Portugal les forêts inclus dans le périmètre d'une aire protégée accumule également les deux types de protections : les protections en vertu de la classification aire protégée et la protection en vertu du régime total de protection forestière (regime florestal total)¹⁸⁸. Le régime portugais de gestion des forêts est récent et notamment influencé par le régime précédemment développé par la France et l'Espagne¹⁸⁹.

L'ICNF est comme son nom l'indique, « Instituto da Conservação da natureza e das Florestas » (en français Institut de Conservation de la Nature et des forêts) également compétent en matière de gestion des forêts. Cependant, l'actualité récente, les feux de forêts ravageurs et meurtriers de ces dernières années, pourraient changer cela. Surtout que ces

¹⁸⁸ "Estratégia para a gestão das Matas nacionais", janvier 2012, (disponible sur : <http://www2.icnf.pt/portal/florestas/matas-nacionais/estrategia-para-a-gestao-das-matas-nacionais>).

¹⁸⁹ Cf. régime des forêts, (information disponible sur : <http://www2.icnf.pt/portal/florestas/gf/regflo/q-e>).

événements ont été largement dénoncés comme étant le résultat de mauvaises politiques de gestion des forêts (par exemple suppression d'emplois qui permettaient une prévention des feux de forêts). Pour cette raison le ministre Capoulas Santos (Ministre de l'Agriculture, des forêts et du développement rural) a annoncé à la fin de l'année 2017 qu'une entreprise publique serait créée en 2018 pour la gestion des forêts publiques¹⁹⁰.

La gestion du tourisme

Dans un article publié dans Le Monde en 1977 M. Ambroise Rendu dénonçait déjà que, lorsque les parcs furent créés en France, ils n'avaient pas vocation à être des lieux d'attraction touristique, qu'il s'agissait là d'une « déformation de la loi qui fera des parcs nationaux, à la suite d'une publicité tapageuse de l'administration, des lieux recherchés par le public et soumis de ce fait à une pression humaine et économique incompatible avec la finalité des parcs »¹⁹¹. La conclusion de ce tourisme nature serait un « développement excessif préjudiciable » (installations pour les touristes) avec des conséquences négatives sur le milieu naturel qui fait l'objet de la protection. Dans son livre, qui date de 2004, Michel Prieur attribuait, en partie, le problème au fait que les zones périphériques « ne soient pas véritablement associées au parc »¹⁹². La loi française de 2006 relatives aux parcs nationaux a corrigé cela en créant les zones d'adhésion, comme nous avons étudié dans la section consacrée aux zones adjacentes. Ces nouvelles zones constituent la grande différence entre les parcs portugais et les parcs français.

Au niveau des politiques nationales les deux pays ont des stratégies nationales pour la biodiversité qui promeuvent le tourisme-nature. Ces programmes sont le résultat des engagements internationaux pris par les deux pays (notamment de la CBD¹⁹³ et des politiques de l'Union européenne)¹⁹⁴.

En France la stratégie pour 2011-2020 met l'accent sur un « dispositif d'adhésion et d'engagement volontaire des acteurs » et l'objectif premier de ce programme est justement

¹⁹⁰ CAETANO, Edgar, -Vai nascer uma empresa publica para gerir as florestas. *Observador* (14/11/2017) (disponible sur le site : <http://observador.pt/2017/11/14/vai-nascer-uma-empresa-publica-para-gerir-as-florestas/>).

¹⁹¹ PRIEUR, Michel, *Droit de l'environnement*, p. 455.

¹⁹² PRIEUR, Michel, *Droit de l'environnement*, p. 456.

¹⁹³ La Propre CBD a plusieurs programmes relatifs à la relation biodiversité-tourisme (site de la Convention : <https://www.cbd.int/>).

¹⁹⁴ Stratégie française pour la biodiversité 2011-2020.

« Faire émerger, enrichir et partager une culture de la nature ». Ce qui signifie en pratique développer le tourisme, notamment scolaire et éducatif¹⁹⁵. On ne trouve cependant pas de réponse à comment organiser ce tourisme.

Cependant si l'on va voir le Guide pratique du Tourisme durable dans les Grands sites de France¹⁹⁶ on y trouve des réponses, notamment sur comment éviter que le tourisme devienne une pression.

Cet encadré tiré du Guide pratique de juillet 2016¹⁹⁷ montre clairement que c'est l'un des objectifs recherchés :

**TOURISME : L'APPROCHE
DES GRANDS SITES DE FRANCE**

- **Expliciter ensemble les valeurs** qu'ils peuvent partager pour le territoire, de façon à permettre l'alignement des valeurs entre tous les acteurs du territoire concourant à la protection et au tourisme (publics, privés, habitants)
- **Favoriser l'expérience globale du visiteur** durant tout son séjour : l'image, le paysage, la visite, le séjour, l'hébergement, les activités, les occasions de rencontres, la convivialité, le souvenir à acheter..., car tout concourt à l'expérience du visiteur
- **S'adresser à chaque visiteur comme à une personne** et non un élément d'une masse, et lui donner la chance d'accéder aux valeurs du site, en veillant à ce que l'émotion puisse apparaître
- **Favoriser le séjour** et non la visite flash : meilleur pour la dépense par visiteur et pour la vitalité économique du territoire, meilleur pour l'expérience du visiteur dans un territoire de haute qualité paysagère, patrimoniale et d'accueil
- **Privilégier le hors saison** : élargir la saison est un enjeu économique majeur pour les professionnels du tourisme, qui permet de réduire la concentration sur des lieux fragiles engorgés, réduire la taille des aménagements, assurer une meilleure expérience au visiteur
- **Ne pas rechercher l'accroissement du nombre absolu de visiteurs** pour une bonne efficacité économique pour le territoire, mais l'accroissement de la durée des séjours, une meilleure répartition sur l'année, un accroissement de la dépense par visiteur en produits et services locaux

Source : Document-cadre du RGSF "Grands Sites de France et Tourisme", 2014

Une des fiches de ce guide pratique est dédié à la maîtrise des impacts de la fréquentation.

Au Portugal il existe une stratégie nationale pour la biodiversité mais également un Programme National pour le Tourisme Nature¹⁹⁸ (Programa Nacional de Turismo de Natureza) qui organise spécifiquement les lignes directrices pour le tourisme dans les aires protégées. Dans la résolution des Conseils des ministres on retrouve des lignes directrices qui ont la même approche qu'en France :

¹⁹⁵ (<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/strategie-nationale-biodiversite>).

¹⁹⁶ Label attribué par le Ministère en charge de l'Environnement.

¹⁹⁷ (https://www.entreprises.gouv.fr/files/files/directions_services/tourisme/territoires/developpement-durable/Guide_tourisme-BD.pdf).

¹⁹⁸ Resolução Conselho dos Ministros n°51/2015.

- le tourisme développé¹⁹⁹ dans les aires protégées doit être durable et ne peut compromettre en aucun cas l'usufruit des ressources concernées par les générations futures (cf. développement durable) ;
- les activités touristiques doivent utiliser des technologies non polluantes et qui n'affectent pas la faune et la flore ;
- encadrement et contrôle de ces activités;
- promotion des produits locaux etc.

Dans les deux pays des marques ont été créées pour valoriser les activités économiques associées à la vie locale des aires protégées qui s'insèrent dans leur environnement sans le perturber. Au Portugal c'est la marque « Natural.pt »²⁰⁰ qui représente les produits des aires protégées. En France il existe une marque spécifique pour les parcs nationaux « Esprit parcs nationaux »²⁰¹.

En conclusion le tourisme dans les aires protégées ne peut pas devenir un tourisme de masse. Il est nécessaire, les aires protégées se trouvent souvent dans des zones rurales où l'activité principale est l'agriculture et il peut servir à redynamiser l'économie locale. Il ne doit donc pas être banni mais contrôlé²⁰².

La relation urbanisation et espaces naturels

Les parcs nationaux ont parfois dans leur périmètre des zones d'urbanisation : comment s'organise cette cohabitation ?

En France nous avons déjà vu que lorsqu'une urbanisation très peuplée est présente dans le périmètre d'un parc le directeur de l'établissement du parc a moins de pouvoirs.²⁰³ Et au Portugal les autorités locales à l'intérieur du périmètre sont déjà responsables de l'aménagement du territoire du parc, même s'il elles sont canalisée dans cette fonction par le

¹⁹⁹ "Face ao expedito, em linha com o estabelecido no Compromisso para o Crescimento Verde, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 28/2015, de 30 de abril, que prevê como desafio para Portugal o desenvolvimento de uma oferta turística inovadora e sustentável ».

²⁰⁰ Lei 142/2008, artigo 9. A « Marcas associadas ao Sistema Nacional de Áreas Classificadas e sinalização ».

²⁰¹ site : <http://www.espritparcnational.com/la-marque-esprit-parc-national/aux-origines-de-la-marque>.

²⁰² PEREIRA DA SILVA, Carlos, -Áreas Protegidas em Portugal: que papel? Conservação versus desenvolvimento., p. 40.

²⁰³ Cf. dernier paragraphe de l'article L331-10 du Code de l'environnement : « Lorsque le cœur du parc est situé sur le territoire d'une commune de plus de cinq cent mille habitants, pour des raisons de sécurité et de gestion globale de la fréquentation, les attributions liées à la circulation, au stationnement et à la voirie ne sont pas transférées. ».

programme du gouvernement pour ce parc. Cependant on peut se demander si une urbanisation trop dense peut ne pas être contraire au régime de protection de la nature en vigueur dans les parcs ? En pratique la réponse des deux gouvernements semblent être non.

Lors de l'élaboration de la loi de 2006 la question de la création de parcs urbains avait été soulevée. Selon Raphaël Romi c'est une bonne chose que cette possibilité n'ait pas été concrétisée car « cela aurait chargé la barque institutionnelle »²⁰⁴. En 2012 la France crée son premier parc périurbain : les Calanques. Situé aux portes de Marseille, le parc contient au sein de son cœur certains quartiers de la ville. Ce n'est donc pas encore une logique de parc urbain mais cela s'en rapproche. Et la création du parc a généré certains problèmes.

Dans la Charte ces problèmes sont reflétés. Dans la partie non réglementaire de la Charte Il est dit que les Calanques sont caractérisés par une forte imbrication entre les espaces urbains et naturels²⁰⁵ Mais la Charte peine à expliquer, malgré une rédaction optimiste qui prône une approche stratégique pour la valorisation de tous les espaces²⁰⁶, comment ces deux source d'intérêts, apparemment contradictoire, vont cohabiter. La déjà grande pression urbaine continue à croître et l'agglomération n'a pas intérêt à la limiter²⁰⁷. Sans parler de la pression touristique : « Le massif des Calanques et les îles du Frioul, mais aussi dans une moindre mesure le Cap Canaille et, pour l'AOA, le Grand Caunet sont les sites les plus exposés à cette tendance du fait de leur périurbanité, d'une grande facilité d'accès apparente et de l'absence d'un dispositif efficace de répartition équilibrée de la fréquentation, à une échelle cohérente »²⁰⁸.

Le problème vient peut être des motivations avancées pour la création du parc : ce qui ressort est que la volonté de créer le parc était beaucoup lié à la volonté d'avoir un établissement public pour gérer le massif des Calanques. Mais est-ce que l'établissement public d'un parc national peut véritablement faire son travail de protection de la nature dans un tel contexte : moins de pouvoirs dans les zones urbaines, beaucoup de dérogations etc²⁰⁹ ? Le problème semble être l'absence de politiques générales efficaces de protection du territoire, ce qui transforme les aires protégées en un outil de compensation. C'est du moins

²⁰⁴ ROMI, Raphaël, -Parcs Nationaux : Fin ou renouveau d'un modèle juridique ?, p. 37.

²⁰⁵ Charte du Parc national des Calanques Volume I, p19.

²⁰⁶ *Idem*, p. 33.

²⁰⁷ *Idem*, p. 38.

²⁰⁸ *Idem*, p. 43.

²⁰⁹ *Idem*, p. 52.

ce qui ressort du discours du maire de l'époque, Jean Claude Gaudin²¹⁰, interrogé par un journaliste à l'occasion de la création du parc : « Avec l'engouement grandissant pour ces paysages magnifiques et fragiles, et ces gens qui ne sont tous attentionnés, il fallait protéger les calanques, faire un parc et en accepter les contraintes. » Il n'y aurait pas de problème à adapter l'outil parc au contexte marseillais s'il n'existait pas de risque de contagion pour les autres parcs.²¹¹ En effet les instruments juridiques doivent démontrer une certaine cohérence pour continuer à exister. L'autre problème soulevé dans cet article, est que des deux côtés, partisans et non partisans du parc, il y a des arguments en faveur de la protection de la nature. Il existe en effet une possibilité que l'étiquette "parc national" crée encore plus de pression touristique²¹².

Au Portugal les parcs naturels se trouvent souvent à proximité de zones urbanisées, il existe, pour cette raison, certains cas de constructions illégales, dans la zone du parc de Sintra/Cascais notamment. En 2002 déjà, un rapport de l'Inspection pour l'Environnement dénonçait des constructions illégales autorisées par l'aire protégée. Le plan municipal avait autorisé, sous couvert du Plan en vigueur à l'époque, l'élargissement des aires urbaines au sein du parc. La gestion du parc avait donc été critiquée par l'organisme de contrôle qui avait qualifié ces options d'illégales²¹³.

La « Procuradoria-Geral da República » doit donner son avis dans un cas de constructions qui ne vas pas contre le plan du parc mais contre le plan de gestion du littoral côtier.²¹⁴ Malgré le fait que ce cas ne corresponde pas au plan d'aménagement du territoire du parc il permet de comprendre que les droits d'édification sont aujourd'hui un enjeu de taille dans le domaine de la protection des espaces. Il est devient de plus en plus évident que les instruments juridiques de protection doivent les limiter (ce qui est déjà le cas) et qu'ils doivent être, dans ce sens, le plus strictement respectés.^{iv}

²¹⁰ BARROUX, Rémi, -Les Calanques, parc "à la marseillaise. *Le monde*. (19/04/2012). (disponible sur le site : http://www.lemonde.fr/planete/article/2012/04/19/les-calanques-parc-national-a-la-marseillaise_1687918_3244.html).

²¹¹ Propos de Nathalie Kosciusko-Morizet, alors Ministre de l'Ecologie. BARROUX, Rémi, - Dans les Calanques des mesures « cousues main » pour le dixième parc national. *Le monde* (19/04/2012) (disponible sur : http://www.lemonde.fr/planete/article/2012/04/19/des-mesures-specifiques-pour-le-parc-national-des-calanques_1687919_3244.html).

²¹² BARROUX, Rémi, - Dans les Calanques des mesures « cousues main » pour le dixième parc national. *Le monde* (19/04/2012).

²¹³ SEBASTIAO, Luis Felipe, -Inspeção do Ambiente diz que a área protegida autorizou construções ilegais., *Público*, (13/06/02), disponible sur : <https://www.publico.pt/2002/06/13/jornal/inspeccao-do-ambiente-diz-que-area-protegida-autorizou-construcoes-ilegais-171597>.

²¹⁴ Parecer da Procuradoria Geral da República n°33/2016, Diário da República, 2ª série – N°116 – 19 de Junho de 2017.

Bilan de la comparaison:

Dans les deux pays le droit de l'environnement et la protection de la nature ont un encrage constitutionnel. La Constitution portugaise, plus longue que la française, mentionne clairement la création de réserve et de parc naturel (article 66 de la Constitution).

Dans les deux pays le haut de la structure administrative est un Ministère en charge des questions environnementales. Les parcs font partie de la compétence d'établissements publics spécialisés. Au Portugal cet organisme, l'ICNF, est en charge de toutes les aires protégées. En France l'organisme, l'Agence française pour la biodiversité, est compétent pour les parcs nationaux, les parcs naturels marins mais aussi les sanctuaires marins de mammifères et les sites Natura 2000 en mer. C'est intéressant de constater qu'en France la stratégie a été un resserrement institutionnel, créer une Agence pour plusieurs types de protections pour permettre une meilleure coordination, alors qu'au Portugal on assiste à un mouvement contraire. En effet, l'actualité (les feux) a prouvé que certains milieux naturels nécessitent une gestion active et attentive et, pour cette raison, la nouvelle stratégie est d'isoler la compétence pour ces milieux en créant un organisme spécialisé, retirant cette compétence à l'ICNF.

En ce qui concerne les typologies il existe de nombreuses équivalences dans les deux ordres juridiques. Dans les deux il existe l'institution du parc national (protection de niveau II). En France il existe également une protection parcs naturels marins, et au Portugal les parcs naturels, qui ne correspondent pas au même niveau de protection (protection de niveau V) mais qui sont bien plus nombreux (on peut donc se demander si ces derniers ne constituent pas un substitut moins coûteux ?).

Pour créer un parc national en France il faut que le milieu présente un intérêt spécial, critère relativement vague et qui permet de protéger beaucoup de milieux. La protection est large puisqu'elle inclut le patrimoine culturel, et va donc au delà des éléments naturels. Au Portugal la protection est également large, puisque les deux protections « parc » peuvent couvrir des milieux humanisés, mais c'est un critère plus clair à mon sens que l'expression française. Pour créer un parc national il faut que le milieu représente un échantillon représentatif d'un type de paysage naturel. Ce critère ressemble au critère français dans le sens où il appelle à garder la dénomination « parc national » pour des sites qui démontrent une certaine unicité (parc national du Gerês, seul parc national, du coup unique endroit au

Portugal à avoir cette caractéristique ?). Les parcs naturels concernent, quant à eux, des espaces semi-naturels ou naturels qu'il faut protéger, notamment en organisant la relation homme-nature.

Le processus de création est similaire dans les deux pays. Le processus commence par une consultation publique puis le Conseil d'Etat (France) ou le Ministre compétent (Portugal) crée le parc à travers un décret. La seule différence est qu'au Portugal l'ICNF doit analyser du point de vue technique la décision avant de la transmettre au Ministre. Mais, en France comme au Portugal, la création d'un parc est une décision (décision finale) du gouvernement central, mais qui associent les autorités locales au projet pour lui permettre de prospérer.

L'accès au régime juridique des parcs est en revanche différent : en France cette législation est codifiée, au Portugal non. Pour la loi française il suffit donc d'aller voir le Code où il existe une partie dédiée aux parcs nationaux. Pour comprendre le régime portugais c'est un peu plus compliqué. Le régime d'un parc est fait de plusieurs éléments juridiques : le régime du sol, le régime des instruments d'aménagements du territoire, le régime de protection de la nature etc. Il faut donc aller voir la législation de tous ces régimes pour comprendre le régime d'une aire protégée. La codification fait gagner au régime beaucoup de clarté et de stabilité. Un autre outil qui permet d'accéder aux informations sont les sites internet du gouvernement. En France ces derniers sont de plus en plus pédagogiques et clairs, le ministère de l'environnement dispose, par exemple, de son site où ses compétences et ses initiatives sont expliquées clairement. Au Portugal les sites sont beaucoup moins travaillés ; quand ils existent ! Cette différence, qui paraît superficielle, affecte considérablement la compréhension et l'accessibilité au régime juridique par tous. La forme de la communication est primordiale, spécialement dans un domaine où l'on se doit de sensibiliser le citoyen pour atteindre des résultats.

Au niveau de la gestion du parc les deux législations s'éloignent. En France le décret de création crée également un établissement public dont la mission sera de gérer l'aire protégée. Celui-ci ensuite rédigera une Charte : document qui rappelle les règles générales attachées à l'institution parc national, organise les activités et la réglementation au sein du cœur du parc, et enfin qui crée une série de valeurs de développement durable auxquelles les communes adjacentes peuvent adhérer. Parallèlement les règles du parc sont également annexées au plan local d'urbanisme, mais pas besoin de les consulter pour accéder à ces informations. Au Portugal la structure organique des parcs a disparu, il faut donc aller voir les instruments d'aménagement du territoire pour savoir les règles du parc. Les règles sont

premièrement définies à travers le programme spécial du gouvernement pour ce territoire, et doivent ensuite être transposées au niveau local (plan municipal) pour devenir obligatoire pour les particuliers.

Je constate que l'existence d'un établissement public propre à chaque parc semble permettre une meilleure intégration (cf. Conseil d'administration) de tous les niveaux de l'administration dans le processus de décision, même s'il est toujours loin d'être parfait !

La conséquence est qu'en France le parc est géré par son établissement public, dont le conseil d'administration traduit la réalité des intérêts et des différents niveaux de l'administration. Au Portugal la gestion est partagée entre les entités du gouvernement central et la ou les municipalités concernées.

Les territoires adjacents sont désormais, en France, des acteurs actifs dans la protection de la nature puisque les municipalités peuvent adhérer à la Charte. Au Portugal il existe le concept des aires de continuités (pour toutes les aires protégées) pour assurer la cohérence du territoire mais il n'existe pas de mécanismes propres aux parcs pour fédérer et créer un espace dynamique et centré sur le développement durable dans les régions territoriales où ils se trouvent.

Dans les deux pays on a conscience que certains milieux représentent des équilibres complexes et qu'il leur faut, pour cette raison, des outils adaptés. En France il existe désormais des parcs marins pour ne pas limiter la protection des espaces maritimes à la côte. Au Portugal cet outil n'existe pas (encore ? c'est une tendance mondiale).

Dans les deux pays, enfin, le tourisme et l'urbanisation sont reconnus comme un motif de pression sur la nature et sont l'objet de stratégies et réglementations. La cohabitation homme-nature est la question primordiale des parcs. Nous l'avons vu au long de ce mémoire, il existe différents types d'aires protégées et chacune d'elles envisage de manière différente cette cohabitation. Elle constitue une réalité et la nier est, en pratique, impossible, surtout dans nos pays où les hommes sont partout et les territoires vierges de traces humaines sont extrêmement rares voir inexistantes.

Pour le tourisme, les moyens de le gérer sont similaires en France et au Portugal : stratégies, tentatives de faire travailler tous les acteurs dans la même direction et dans une logique de coordination, coopération et développement durable. Dans les deux pays une marque a été créée pour labéliser les produits associés à l'aire protégée. Les noms et les instruments changent mais le fond est semblable.

La seconde problématique est la présence d'urbanisation dans les aires protégées. En France, parmi les dix parcs nationaux, certains englobent des aires urbanisées, principalement le parc des Calanques qualifié comme un parc périurbain. Au Portugal il n'existe qu'un parc national créé en 1971. Indépendamment de la grande différence de taille des territoires français et portugais, on peut se demander pourquoi aucune autre n'a été créée depuis, presque 50 ans plus tard. En revanche il existe une multitude de parcs naturels : on a parfois l'impression que le fait que les espaces soient humanisés légitime une protection plus faible, plus facile d'acceptation pour les autorités locales. Mais au contraire j'ai l'impression que la proximité d'un écosystème à protéger avec un espace semi- humanisé, ou même totalement humanisé, pourrait justifier justement une protection plus élevée, car c'est justement là où la cohabitation doit être le mieux organisée. L'émergence des parcs périurbains semble aller dans ce sens.

Dans les deux pays nous sommes face à des régimes juridiques très législatif, très lourd. Ces régimes se ressemblent, notamment dû à la grande uniformisation impulsée par le droit international et européen. D'un côté il faut encadrer, et cet attirail semble donc être nécessaire, mais d'un autre chaque territoire a ces propres enjeux et nécessite une réponse adaptée. Créer un régime si lourd, pour le compromettre quand la nécessité le demande, peut finir par le compromettre entièrement.

La réalité est que, malgré ces régimes juridique largement développés, dans les deux pays, les mêmes questions continuent au cœur du problème : « la décentralisation signifie-t-elle une meilleure gestion des aires protégées ? », « Protection de la nature vs développement économique ? », « Protection de la nature vs. Propriété privée » etc.

Conclusion générale :

Au début de ce mémoire notre objectif était de déterminer comment l'homme met en œuvre son devoir de protection de la nature. Cette question se divisait en deux :

-le droit international réussit-il à créer des instruments efficaces ?

-le droit national, dans sa gestion du territoire national, prend-il en compte la protection de la nature ?

Devant tous les instruments que nous avons évoqués nous pouvons affirmer que, au moins juridiquement, l'homme tente de trouver des mécanismes pour protéger la nature.

Dans ce domaine le droit international apparaît comme primordial pour atteindre cet objectif. Il crée des tendances qui influencent considérablement les Etats. Nous avons vu, par exemple, que c'est à l'époque où la communauté internationale établit les questions environnementales comme un sujet important que l'on voit apparaître en France et au Portugal les premières vraies législations de droit de l'environnement (et le Portugal sortait à l'époque d'une dictature !). Ensuite le droit international, en devenant un forum, permet de coordonner les actions et les standards : travail de l'UICN, influence de la CDB, politiques européennes ... Enfin il ne produit pas que de la « soft law », les directives européennes en sont la preuve. Le droit international crée donc des instruments efficaces, notamment de communication et de promotion !

De la même manière on peut affirmer que l'Etat prend en compte la protection de la nature dans sa gestion du territoire. Nous l'avons vu, tant le Portugal comme la France possèdent des lois et des stratégies qui définissent des objectifs pour l'ensemble du territoire. Nous sommes vraisemblablement dans une ère de transition écologique. Les aires protégées sont des aires de protections renforcées efficaces, même si on peut déplorer le manque « occasionnel » de bons rapports entre les différents niveaux de l'administration. La transition ne sera vraisemblablement possible que quand ces différents niveaux auront une majorité d'intérêts communs. On ne peut pas conclure qu'ils existent des tendances très différentes en matière de protection de la nature dans les deux ordres juridiques ; leurs différences sont majoritairement dues à des contextes socio-économiques peu semblables.

Nous l'avons peu évoqué mais l'un des grands principes du droit de l'environnement est la participation et la mobilisation des citoyens. En ce sens la Charte française se présente

comme un outil ludique et pédagogique intéressant. En effet la Charte est un document qui se présente comme une brochure promotionnelle et compréhensible (tableau qui explique la législation générale et spécifique). Ce n'est pas un outil qui a une apparence juridique, il est accessible au profane.

Considérant l'importance du rapport droit international-droit national, on pourrait se demander si les régimes ne pourraient pas être simplifiés : par exemple si certaines protections ne pourraient pas se fondre quand elles concernent le même site. Même si chaque protection a sa fonction, l'abondance des niveaux de normes, la superposition des régimes et les répétitions créent parfois une sensation de boulimie législative.

Enfin la grande critique que l'on peut faire à la gouvernance environnementale est qu'elle paraît souvent être « la cousine pauvre » de la gouvernance économique²¹⁵.

²¹⁵ BOSSELMANN, Klaus, The principle of sustainability, p220

ⁱ Loi n° 60/708, du 22 juillet 1960 qui crée les parcs nationaux, article 1 :

« Le territoire de tout ou partie d'une ou de plusieurs communes peut être classé par décret en Conseil d'Etat en "parc national" [*définition*] lorsque la conservation de la faune, de la flore, du sol, du sous-sol, de l'atmosphère, des eaux et, en général, d'un milieu naturel présente un intérêt spécial et qu'il importe de préserver ce milieu contre tout effet de dégradation naturelle et de le soustraire à toute intervention artificielle susceptible d'en altérer l'aspect, la composition et l'évolution. »

ⁱⁱ La décision du Conseil d'Etat « Sieur Roux » est intéressante puisqu'elle explique les deux moments de consultation nécessaire lors de la création d'un parc :

« La consultation ne portant que sur le principe du parc, il n'est pas nécessaire de disposer alors de la liste de toutes les mesures, qui figureront ultérieurement dans le décret de classement, mais le juge vérifie néanmoins qu'il n'y a pas de manœuvre dolosive de l'administration. »

« Par contre au moment de l'enquête publique ouverte à tous, y compris aux collectivités locales, le texte exige qu'y figurent les sujétions et interdictions prévues. Aussi le Conseil d'Etat a-t-il annulé certains articles du décret créant le parc national des Cévennes qui n'avaient pas figuré dans le dossier soumis à l'enquête publique. »

PRIEUR, Michel, Droit de l'environnement, p 458 cit. CE, 29 juin 1973, Sieur Roux, Rec., p447, concl. Questiaux JCP, 1974.II.17811, note Lefoulou

ⁱⁱⁱ L'article L331-2 du Code de l'environnement paragraphes 3 et 4 stipule :

« A compter de la publication du décret approuvant la charte ou sa révision, le représentant de l'Etat dans la région soumet celle-ci à l'adhésion des communes concernées. Cette adhésion ne peut intervenir par la suite qu'avec l'accord de l'établissement public du parc, à une échéance triennale à compter de l'approbation de la charte ou de sa révision. L'adhésion est constatée par le représentant de l'Etat dans la région qui actualise le périmètre effectif du parc national. Le parc national ne peut comprendre tout ou partie du territoire d'une commune classée en parc naturel régional. »

^{iv} Cf. Préambulo do Decreto-Lei n°302/90, de 26 de Setembro :

« Em Portugal, o que se verifica ao longo da faixa costeira suscita sérias e justificadas preocupações, havendo áreas que não poderão suportar as múltiplas pressões a que têm estado sujeitas sem atingir um estado de degradação irreversível e outras em que, inclusivamente, se chegou a uma situação de rotura.

A solução adequada para obstar aos desequilíbrios que se vêm registando e as suas graves consequências passa necessariamente pela definição de um enquadramento legal que estabeleça, com clareza e rigor, as regras a que deve obedecer a ocupação dos solos da faixa costeira, designadamente através da elaboração de planos municipais de ordenamento do território que tenham em conta os princípios estabelecidos no presente diploma. »

Parecer da Procuradoria Geral da República n°33/2016, Diário da República, 2ª série – N°116 – 19 de Junho de 2017, p. 12386

Bibliographie

Livres :

Dictionnaire de la langue française, Paris : Le Robert Micro Poche, 1994 (ISBN : ISBN 2-24-705091-3)

PRIEUR, Michel, Droit de l'environnement, 5ème édition, Paris : Précis Dalloz, 2005, (ISBN 2-24-705091-3).

SACHS, Jeffrey D., The Age of sustainable development, New York : Colombia University Press, 2015 (ISBN : 978-0-231-17315-5)

BOSSELMANN, Klaus, The principle of sustainability, traduction de Phillip Gil França, Sao Paulo : Thomson Reuters, Revista dos Tribunais, Brasil, 2015 (ISBN 978-85-203-5991-4)

BODANSKY, Daniel, BRUNNÉE, Jutta, HEY, Ellen ed. Lit, Oxford Handbook of International Environmental Law, UK : Oxford University Press, 2007. (ISBN 978-0-19-926970-9) :

-BODANSKY, Daniel, BRUNNÉE, Jutta, HEY, Ellen, Chap. 1 International Environmental Law : Mapping the Field, p.1

-STONE, Christopher D., Chap. 13 Ethics and International Environmental Law”, p. 291

-BARSTOW MAGRAW, Daniel, HAWKE, Lisa D., Chap. 26 Sustainable development, p. 613

-WIENER, Jonathan B., Chap. 25 Precaution, p. 597

-HEY, Ellen, Chap. 33 International Institutions, p. 749

DUPUY, Pierre-Marie, YERBAT, Yann, Droit International public, 12^{ème} édition, Paris : Précis Dalloz, 2014, (ISBN : 978-2-247-13735-0)

LOUKA, Elli, International Environmental Law : Fairness, Effectiveness and World Order, United States : Cambridge University Press, 2006. (ISBN : 0-521-68759-4)

OTERO, Paulo, GONCALVES, Pedro, coord. Tratado de direito administrativo especial, GOMES, Carla A., part. -Direito administrativo do ambiente-, 1^a ed, Coimbra : Almedina, 2009 (ISBN 978-972-40-3938-1)

ROMI, Raphaël, Droit de l’environnement, , 9^{ème} Edition, Lextenso Edition, Paris : Précis Domat, 2016. (ISBN : 978-2-275-04515-3)

MORAIS GUERRA, José A., Espacios Naturales protegidos en el Ordenamiento Juridico Portugues, Espagne : Colex, 2013. (ISBN 978-84-8313-253-1)

NORONHA, Francisco, O ordenamento do espaço marítimo, Coimbra: Almedina, 2014. (ISBN : 978-972-40-5679-1)

OLIVEIRA, Fernanda Paula, Regime Juridico dos Instrumentos de gestao Territorial : Decreto-Lei n°80/2015, de 14 de Maio, comentado, Coimbra : Almedina, 2016 (ISBN : 978-972-40-6464-2)

Articles

ANDRIEU, Eric, -Les abeilles sont menacées d’extinction en Europe. Le Monde (19/10/2017) (disponible sur le site : http://www.lemonde.fr/idees/article/2017/10/19/les-abeilles-sont-menacees-d-extinction-en-europe_5203274_3232.html#VGHtducCeCjSFKVJ.99)

RAWORTH, Kate, -Safe and Just Space for Humanity. OXFAM Discussion Paper, 2012 (Publié par Oxfam GB pour Oxfam International avec l’ ISBN 978-1-78077-059-8 en Février 2012)

ARNOLD, Craig Anthony, GUNDERSON, Lance, -Adaptative and Resilience law., *Environmental Law Reporter*, Vol. 43, pp. 10426-10443, University of Louisville School of Law Legal Studies Research Paper Series No. 2014-04 (27/02/2013). p.2

DODANSKY, Daniel, -The Paris Agreement 12 December 2015- legally binding versus non-legally binding instruments., *Environmental Law and Management*, Lawtext publishing, vol. 27 Issue 5, 2015. (ISSN : 1067 6058)

PONTIN, Ben, -Editorial., *Environmental Law and Management*, Lawtext publishing, vol. 27 Issue 5, 2015. (ISSN : 1067 6058)

RESNICK, Brian, -Trump is pulling the US out of the Paris climate agreement. *Vox* (online), (01/06/2017). (disponible sur le site : <https://www.vox.com/energy-and-environment/2017/6/1/15725510/trump-pulls-us-out-of-paris-climate-deal>)

GOSSEMENT, Arnaud, -10 ans après que reste-il du pacte écologique de Nicolas Hulot. *Libération* (1/02/17) (disponible sur le site : http://www.liberation.fr/politiques/2017/02/01/dix-ans-apres-que-reste-t-il-du-pacte-ecologique-de-nicolas-hulot_1545490)

ROMI, Raphaël, -Parcs Nationaux : Fin ou renouveau d'un modèle juridique ?.

Strasbourg : *Revue Juridique de l'Environnement* n°1, 2007(ISSN : 0397 – 0299)

TOMAS, Carla, -Ministro do Ambiente : Joao Matos fernandes, um homen de “consensos” para acalmar a crisações nas águas. *Expresso* (24/11/2015) (disponible sur le site : <http://expresso.sapo.pt/politica/2015-11-24-Ministro-do-Ambiente-Joao-Matos-Fernandes-um-homem-de-consensos-para-acalmar-a-crispacao-nas-aguas>)

GARRIC, Audrey, LE HIR, Pierre, - L'agence française pour la Biodiversité, nouvelle arme au service de la nature », *Le Monde*, 04/11/17. (diponible sur le site : http://www.lemonde.fr/biodiversite/article/2017/01/04/l-agence-francaise-pour-la-biodiversite-nouvelle-arme-au-service-de-la-nature_5057305_1652692.html)

PEREIRA DA SILVA, Carlos, -Áreas Protegidas em Portugal: que papel? Conservação versus desenvolvimento. *GeoINova*, Numero 2.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, -Planos especiais de ordenamento do território: tipicidade e estado da arte. Em especial os planos de ordenamento de áreas protegidas. *RevCedöua* n°17, Coimbra Editora. (ISSN 0874 – 1093)

CAETANO, Edgar, -Vai nascer uma empresa publica para gerir as florestas. *Observador* (14/11/2017) (disponible sur: <http://observador.pt/2017/11/14/vai-nascer-uma-empresa-publica-para-gerir-as-florestas/>)

BARROUX, Rémi, -Les Calanques, parc “à la marseillaise. Le monde. (19/04/2012). (disponible sur le site : http://www.lemonde.fr/planete/article/2012/04/19/les-calanques-parc-national-a-la-marseillaise_1687918_3244.html)

BARROUX, Rémi, - Dans les Calanques des mesures « cousues main » pour le dixième parc national. Le monde (19/04/2012) (disponible sur : http://www.lemonde.fr/planete/article/2012/04/19/des-mesures-specifiques-pour-le-parc-national-des-calanques_1687919_3244.html)

SEBASTIAO, Luis Felipe, -Inspeção do Ambiente diz que a área protegida autorizou construções ilegais., Público, (13/06/02), (disponible sur : <https://www.publico.pt/2002/06/13/jornal/inspeccao-do-ambiente-diz-que-area-protegida-autorizou-construcoes-ilegais-171597>)

Conventions, Traités, Directives, Lois, Décisions :

Convention des Nations Unies pour la diversité biologique (Rio de Janeiro, 1992)

Accord sur la conservation des populations de chauves-souris européennes ou EUROBATS (Londres, 1991, entrée en vigueur en 1994)

Accords de Paris (COP 21) sur le climat, approuvé en 2015, entrée en vigueur en 2016

Charte des Nations Unies (article 22)

Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, entrée en vigueur en 1980 (article 2 et 26)

Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel (Paris, 1972)

Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial du

Comité intergouvernemental pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, 12 juillet 2017 (paragraphe 37)

Déclaration de Stockholm sur l'environnement (1972) (principe 21)

UE

Déclaration du Sommet de Paris (1972)

Directive 79/409/CEE du 2 Avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages (nouvelle version Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009)

Directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et la flore sauvages

Portugal

Resoluções do Conselho de Ministros n.º 142/97, de 28/08, e 76/2000, de 5/07, ou, no caso das Regiões Autónomas, por resolução do respectivo Conselho do Governo Regional.

Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de Abril. D.R. n.º 96, Série I-A – transposição das Diretivas Aves e Habitats

Constituição (artigos 9, 66, 165)

Lei n.º 11/87, 07/04 (revogada)

Lei n.º 19/2014 do 14/04 Diário da República n.º 73/2014, Série I de 2014-04-14) - Define as bases da política de ambiente (em vigor)

Decreto-lei n.º 19/93, 23/01 « Rede nacional das áreas protegidas » (revogada)

Decreto-lei n.º 142/2008, de 24 de junho – Regime Jurídico da Conservação da natureza e da Biodiversidade, alterado pelo Decreto-Lei n.º 242/2015, de 15 de outubro

Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio – Lei de bases gerais da política de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, alterada pela Lei n.º 74/2017, de 16 de agosto

Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de Maio – Regime Jurídico dos Instrumentos Territoriais

Lei n.º 50/ 2006– Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais e do Ordenamento do Território, alterada pela Lei n.º 114/2015, de 28 de agosto

Resolução Conselho dos Ministros n.º 51/2015

Parecer da Procuradoria Geral da República n.º 33/2016, Diário da República, 2ª série – N.º 116 – 19 de Junho de 2017

France

Constitution – Charte de l'environnement

Loi constitutionnelle n.º 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement (1)

Code de l'environnement :

Loi n.º 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (1) / Loi n.º 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (1)

Loi pour la reconquête de la biodiversité loi n.º 2016-1087 du 8 août 2016

Loi n°60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux (révoquée)

Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux (en vigueur)

Charte du Parc national des Calanques

Décision n°2014-394 du Conseil constitutionnel du 7 mai 2014 (QPC)

Rapports :

Evaluation des écosystèmes pour le millénaire, commande par les Nations Unies (2005)

Rapport Brundtland, « Notre Avenir à tous », Commission mondiale sur l'environnement et le développement des Nations Unies, 1987

OECD Green Growth Studies, Putting Green Growth at the Heart of Development,

Publication de l'OCDE, 2013. (ISBN: 978-92-64-18112-0)

Autres :

LINFIELD, Mark, prod., « Planet Earth », episode 1 « Pole to Pole », Netflix, 30ème minute

GOMAS, Carla, ANTUNES, Tiago, Colóquio - A revisao da lei de Bases Ambiente.,

Faculade Direito do Universidade de Lisboa, (2 e 3 de Fevereiro de 2011) (ISBN : 978-989-97410-5-8)

SANSON, Christophe, Cours de droit de l'environnement, Paris : Master 1 Droit International de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, année 2016/17

ICNF, PowerPoint para a formação dos vigilantes da natureza, Santo André, janeiro 2018

Sites :

http://www.eurobats.org/about_eurobats/importance_of_bat_conservation

<https://www.millenniumassessment.org/documents/document.461.aspx.pdf>

<https://inpn.mnhn.fr/accueil/a-propos-inpn>

<https://www.protectedplanet.net/>

<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/>

<https://www.unenvironment.org/fr>
<https://www.unenvironment.org/fr/node/925>
<http://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/biodiversity/>
<http://www.banquemondiale.org/fr/who-we-are/ibrd>
<https://www.cbd.int/2011-2020/>
<http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/ecological-sciences/>
<https://www.iucn.org/>
https://www.cvce.eu/obj/declaration_du_sommet_de_paris_19_au_21_octobre_1972-fr-b1dd3d57-5f31-4796-85c3-cfd2210d6901.html
http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/faq_en.htm#
http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/Tables/tables_analytiques.pdf
<https://www.nps.gov/yell/learn/historyculture/yellowstoneestablishment.htm>
<http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/grenelle-an/grenelle-environnement-an-apres.html>
<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/strategie-nationale-biodiversite>
<http://www2.icnf.pt/portal/ap>
<https://www.afbiodiversite.fr>
http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=4&tabela=leis
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220>
<http://www.icnf.pt/portal/ap/resource/ap/pnpg/brochur2013>
<https://www.igamaot.gov.pt/quem-somos/historia-missao-atribuicoes/>
(<http://www.aires-marines.fr/Les-aires-marines-protegees/Categories-d-aires-marines-protegees/Parc-naturel-marin>)
https://www.entreprises.gouv.fr/files/files/directions_services/tourisme/territoires/developpement-durable/Guide_tourisme-BD.pdf)
<http://www.espritparcnational.com/la-marque-esprit-parc-national/aux-origines-de-la-marque>
<https://2016congress.iucn.org/fr/news/20160421/news/la-conservation-par-les-aires-protegees.html>